

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

**Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la
contratación pública en el marco de la gestión de resultados
para el desarrollo**

Isabel Escudero Bué

Tutora: Eddy María De la Guerra Zúñiga

Quito, 2020



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Isabel Escudero Bué, autora de la tesis intitulada “Administración eficiente de los recursos públicos asociados a la contratación pública en el marco de la gestión de resultados para el desarrollo”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

12 de mayo de 2020

Firma: _____

Resumen

¿Debería implementarse el concepto de gestión con enfoque a resultados en el ámbito de la contratación pública ecuatoriana? y, de ser afirmativa la respuesta, ¿cuáles son los elementos requeridos para dicha implementación?

Esta investigación es de tipo crítico descriptivo y comparativo con la regulación normal y estándar del Ecuador con la gestión para resultados con el fin de conocer y emitir juicios de valor respecto de la realidad ecuatoriana en temas de contratación pública y por ende del manejo de los recursos públicos en las entidades para lograr una eficiente gestión de los mismos para resultados.

El análisis de la normativa vigente e histórica en Ecuador y otros países, así como otros instrumentos normativos de organismos internacionales, utiliza el método dogmático, con la técnica de análisis documental.

Con el fin obtener una visión más amplia sobre el tema se encuestó a directores de los entes rectores de contratación pública de varios países de Latinoamérica y se entrevistó a la Directora General del Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador, Sercop.

El estudio concluye que el concepto de Gestión para Resultados debe implementarse en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador debido a que prioriza el cumplimiento de los objetivos gubernamentales en beneficio de la sociedad.

Palabras clave: administración pública, contratación pública, Ecuador, gestión para resultados, valor por dinero, principios, eficacia, eficiencia, planificación, adquisiciones, normativa, Sercop

A mi hija Sofia Vizcaíno Escudero.

Agradecimientos

A Monique y Guy Bué por haberme permitido concluir esta maestría en la honorable Universidad Simón Bolívar.

A mis padres Véronique y José Pío Escudero por su constante apoyo incondicional para mi formación académica y personal.

A mi esposo Xavier Vizcaíno por su determinación, apoyo y guía con sus grandes conocimientos a lo largo de los estudios y la realización de esta tesis.

A la doctora Eddy de la Guerra por sus importantes aportes académicos, mentoría y vocación docente.

Tabla de contenidos

| | |
|---|-----|
| Ilustraciones y tablas | 13 |
| Introducción | 15 |
| Capítulo primero Del uso de recursos públicos y la contratación pública | 17 |
| 1. Administración pública y recursos públicos..... | 17 |
| 2. Principios en la administración de recursos públicos..... | 21 |
| 2.1. Principio de eficacia en la administración de recursos públicos | 22 |
| 2.2. Principio de eficiencia en la administración de recursos públicos | 23 |
| 2.3. Principio de calidad en la administración de recursos públicos | 30 |
| 2.4. Principio de economía en la administración de recursos públicos | 32 |
| 2.5. Análisis comparativo de los principios de la administración de recursos públicos con el Código Orgánico Administrativo. | 33 |
| 3. La gestión para resultados | 39 |
| Capítulo segundo La práctica de la contratación pública en Ecuador..... | 51 |
| 1. La contratación pública en Ecuador | 51 |
| 1.1. Breve historia de la normativa de contratación pública en el Ecuador | 52 |
| 1.2. Sistema Nacional de Contratación Pública..... | 55 |
| 2. Principios de la contratación pública en Ecuador..... | 63 |
| 2.1. Participación nacional | 67 |
| 2.2. Transparencia | 69 |
| 2.3. Mejor costo | 72 |
| 3. Prácticas y mercado de la contratación pública en el Ecuador..... | 76 |
| 3.1. Participación de la contratación pública en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y Presupuesto General del Estado (PGE) | 76 |
| 3.2. La Contratación Pública por tipo de procedimiento..... | 78 |
| 3.3. Monto contratado por tipo de compra | 83 |
| 4. Hallazgos | 84 |
| Capítulo tercero La contratación pública en Ecuador en el marco de la gestión para resultados | 87 |
| 1. Comparación, semejanzas y diferencias..... | 87 |
| 1.1. Encuesta a entes rectores de contratación pública en Latinoamérica..... | 87 |
| 1.2. Análisis comparativo de los principios en la normativa de adquisiciones en diferentes países y organismos internacionales | 96 |
| 1.3. Definición de política pública | 108 |
| 1.4. Necesidad de adoptar e implementar la GpR en la contratación pública ecuatoriana..... | 110 |
| 2. Consideraciones del caso de contratación pública en el Ecuador desde la óptica de la GpR..... | 115 |
| 2.1. Descripción del estado actual de GpR en la contratación pública en Ecuador | 115 |
| 2.2. Entrevista a la directora general del Sercop | 116 |
| 2.3. Alternativas para incorporar GpR en el SNCP de Ecuador..... | 117 |
| 3. Hallazgos | 124 |

| | |
|---|-----|
| Conclusiones y recomendaciones..... | 125 |
| Obras citadas | 129 |
| Anexos..... | 139 |
| Anexo 1: Formulario de encuesta a directores de contratación pública..... | 139 |
| Anexo 2: Entrevista a la Directora General del Sercop..... | 141 |

Ilustraciones y tablas

Ilustraciones

| | |
|---|----|
| Ilustración 1. Participación de la compra pública PIB y PGE evolución 2010-2018 | 77 |
| Ilustración 2. Contratación por tipo de procedimiento de Régimen Común, 2018..... | 79 |
| Ilustración 3. Contratación por tipo de procedimiento de Régimen Especial, 2018 | 81 |
| Ilustración 4. Adjudicación por otros procedimientos, 2018 | 82 |
| Ilustración 5. Montos contratados por tipo de compra, 2018..... | 84 |
| Ilustración 6. Desarrollo promedio en países por principios GpR | 88 |
| Ilustración 7. Desarrollo promedio en países por principios no GpR | 89 |
| Ilustración 8. Desarrollo de principios a nivel de ley..... | 90 |
| Ilustración 9. Desarrollo de principios a nivel de resoluciones..... | 91 |
| Ilustración 10. Desarrollo de principios a nivel de metodologías | 92 |
| Ilustración 11. Desarrollo de principios a nivel de controles | 93 |
| Ilustración 12. Obstáculos para aplicar VpD en los países. | 94 |
| Ilustración 13. Desarrollo promedio por principios | 95 |

Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Análisis comparativo de principios de la administración de recursos públicos y del COA | 34 |
| Tabla 5 Adjudicaciones de compra pública en 2018 por tipo de procedimiento del Régimen Especial..... | 80 |
| Tabla 6 Adjudicación por otros procedimientos, 2018 | 82 |

Introducción

En términos económicos, la contratación pública corresponde a las transacciones realizadas por entidades u organismos estatales para la adquisición, concesión o cesión de bienes o servicios, incluidas las obras públicas; y, desde el punto de vista jurídico, se entiende por contrato todo acuerdo de obligaciones y derechos entre las partes; de lo cual se deriva que la contratación pública constituye la actividad a través de la cual la administración pública o Estado acuerda, mediante procedimientos administrativos regulados con otra parte, generalmente privada, la adquisición de bienes, servicios u obras para sí o para el cumplimiento de tareas de interés general de la comunidad.

Frente a esto, se oponen dos visiones de la contratación pública: la estrictamente normativista, que plantea que las adquisiciones públicas deben realizarse con total apego a la norma legal y reglamentaria, sin considerar otros factores; y la gerencialista, que estima que las contrataciones del Estado son esencialmente actos comerciales y que deben realizarse con apego a razones técnicas y de mercado.

Afortunadamente estas dos visiones no son irreconciliables. La gestión para resultados plantea una armonización entre ambas perspectivas, que cumplen con los principios de legalidad y juridicidad (los sujetos públicos solo pueden hacer lo que las leyes permiten) propio del derecho público, y se orienta a la satisfacción de necesidades públicas a través de dimensiones gerenciales como: eficacia, eficiencia, calidad, economía, innovación, mejor valor por dinero, efectos e impactos.

Es así como se ha evidenciado que algunas entidades públicas desconocen cómo manejar la contratación pública, y lo hacen, en el mejor de los casos, acogiendo literalmente lo que dispone la norma, y si ésta es confusa la interpretan a veces de forma errónea. Estas fallas provocan perjuicios económicos y afectan también a los proveedores. Por esto es importante que la administración pública tenga conocimientos sólidos para el desempeño de sus funciones y satisfacción de sus requerimientos que a la larga son también las necesidades de la sociedad en general quien es beneficiaria de las prestaciones que brinda el Estado.

Cabe señalar que cuando la contratación pública no se realiza con enfoque a resultados se evidencian problemas como, por ejemplo: la falta de planificación en la adquisición de bienes o para la construcción de obras, mismos que pueden duplicarse o resultar inservibles; compra de tecnologías obsoletas o inadecuadas; precios que no se

ajustan a la realidad; altos costos administrativos, etc. Todos estos problemas y muchos más pueden impulsar actos de corrupción que una vez más afectan tanto al Estado como a la sociedad, y esto a nivel nacional como internacional.

Frente a este panorama, cabe la pregunta: ¿Debería implementarse el concepto de Gestión con enfoque a resultados en el ámbito de la contratación pública ecuatoriana para la adquisición de bienes y servicios, incluidos los de consultoría o ejecución de obras? y, de ser afirmativa la respuesta, ¿cuáles son los elementos requeridos para dicha implementación?

En este trabajo de investigación, se buscará dar una respuesta a estas cuestiones en tres capítulos: En el capítulo primero se expondrán las definiciones de administración pública, contratación pública y sus principios.

En el capítulo segundo se analiza la contratación pública en el Ecuador; su historia, el actual Sistema Nacional de Contratación Pública, sus principios y datos relevantes del mercado ecuatoriano de contratación pública.

En el capítulo tercero se expone la aplicación de los principios de Gestión para Resultados en la contratación pública en Latinoamérica, Unión Europea y organismos internacionales referentes en la materia. Finalmente, el estudio concluye con un conjunto de alternativas en diferentes campos para implementar Gestión para Resultados en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador, como propuesta para lograr un mejor uso de los recursos públicos en beneficio de la sociedad ecuatoriana, y se plantea una estrategia de corto plazo para implementar valor por dinero, a manera de ejemplo de aplicación.

Capítulo primero

Del uso de recursos públicos y la contratación pública

En este capítulo se presentarán las definiciones, principios y objetos de dos disciplinas como son la *gestión para resultados* y la *contratación pública*; y se encontrarán las intersecciones que les permiten, coordinadamente, procurar el cumplimiento de los objetivos más altos de la función pública en servicio de los ciudadanos, precautelando a la par los recursos públicos.

La gestión para resultados es una tendencia administrativa que implica que los gobiernos de todo nivel busquen la consecución de los objetivos de desarrollo y equidad más que el mero cumplimiento irreflexivo de las normas.

Por su parte, la contratación pública es una disciplina de la administración pública que se ha desarrollado considerablemente en los últimos años en todo el mundo, debido a su utilidad práctica e inmediata para la adquisición de bienes, servicios y obras, pero también porque mediante la práctica de esta disciplina se toman decisiones y ejecutan acciones, que gravitan enormemente en el manejo de los recursos públicos y en la búsqueda de la equidad en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En el ámbito administrativo gubernamental contemporáneo no cabe entender el ejercicio del Gobierno como una actividad únicamente administrativa o solo jurídica, pues los Gobiernos requieren la conjunción de ambas actividades de forma simultánea y coordinada, con el objetivo de obtener resultados efectivos mientras se subordinan al marco normativo, campos que erróneamente se interpretan como que fueran uno solo.

1. Administración pública y recursos públicos

El origen del derecho administrativo, como lo conocemos hoy, fue la Revolución francesa porque en este evento político-social nació el estado de derecho, mediante el cual se instauró el obligatorio cumplimiento y reconocimiento de las reglas de gobierno y de los derechos de los ciudadanos por parte, tanto de los gobernantes como de los gobernados.

Así, este nuevo estado de derecho buscaba proteger a los ciudadanos frente al poder del Estado, el cual anteriormente solo los consideraba como “un objeto del poder

estatal, no un sujeto que se relaciona con él”.¹ Consecuentemente, se produjo la división de poderes, distribuyendo las funciones del Estado en diferentes órganos, siendo uno de ellos la administración pública.

Etimológicamente, el concepto de administración se deriva del latín *administrare* que significa gobernar o dirigir, siendo sus raíces *ad* = a o hacia, y *ministratio* que proviene de *minister* = al servicio de; por tanto, se colige que la administración es la acción de “brindar un servicio a”.²

Según el Diccionario de la Lengua Española, *administrar* significa “gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan”.³ También se refiere a “dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes; desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad; o suministrar, proporcionar o distribuir algo”.⁴

Por otro lado, según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, el vocablo *público* quiere decir “conocido o patente; sabido en general; de todos o de la generalidad; de uso general; proveniente de la autoridad, a diferencia de lo privado”;⁵ es decir, que corresponde al Estado y a sus instituciones.

Desde el punto de vista conceptual, Nicolás Granja Galindo define a la *administración pública* como “una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad”.⁶

Otro autor, Marshall Dimock describe que “la administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está

¹ Agustín A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2013), cap. II, 1.

² Luis Gerardo Debo, “Definición etimológica de administración”, *SlideShare*, 15 de julio de 2015, <https://es.slideshare.net/gerardodebo/definicion-etimologica-de-administracin>.

³ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, “administrar”, accedido 10 de julio de 2018, <http://dle.rae.es/?id=PE9Ykgj>.

⁴ *Ibid.*

⁵ Manuel Ossorio, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales* (Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1992), 814.

⁶ Nicolás Granja Galindo, *Fundamentos de derecho administrativo* (Loja: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, 1999), 100.

interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.⁷

Para el tratadista Miguel Santiago Marienhoff, la administración pública comprende un doble aspecto: 1) material, sustancial u objetivo, y 2) orgánico o subjetivo. El primero está relacionado con la “naturaleza jurídica interna de la actividad desarrollada, con total prescindencia del órgano o del agente productor del acto o de la actividad”⁸ en pro de los fines buscados. En cambio el segundo “tiene en cuenta los órganos a quienes les están asignadas las funciones administrativas”,⁹ en la realidad ecuatoriana y de la gran mayoría de los estados democráticos, el ejecutivo es responsable de la función administrativa.

Pedro Muñoz Amato afirma que “la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación corporativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político”.¹⁰

Finalmente, Patricio Secaira Durango realiza la siguiente conceptualización: “la administración pública no es otra cosa que una planificada actividad jurídica del Estado que tiene como objeto brindar de modo eficaz, oportuno y técnico los servicios públicos a la nación en acatamiento al orden legal. Tiene por objeto la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, en un marco de seguridad y cuya meta es el bien común”.¹¹

Teniendo en cuenta esos conceptos e ideas, se concluye que para que la administración pública genere la prestación de servicios públicos adecuados a nombre del Estado y en beneficio de los ciudadanos, necesita la confluencia de planificación, recursos económicos, funcionarios competentes, todo ello siempre ajustado a la normativa vigente.

Estos tópicos son de gran relevancia en la llamada *nueva gestión pública*, hacia la cual apunta la administración de los Estados modernos, en la que se incluyen los procesos

⁷ Dimock Marshall, “The Meaning of Scope in Public Administration”. John Gaus et al. *The Frontiers of Public Administration* (New York, Russell and Russell, 1967 [1937], 12, citado en Omar Guerrero, *Principios de administración pública*, accedido 21 de junio de 2019, <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html>.

⁸ Miguel Santiago Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo* (Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 1982), 54.

⁹ Ibid.

¹⁰ Pedro Muñoz Amato, *Introducción a la Administración Pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 1954), 26.

¹¹ Patricio Secaira Durango, *Derecho administrativo* (Loja: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, 2008), 42.

políticos que podrían representar un “mecanismo de asignación de recursos”,¹² siendo este el tema que importa en este punto del desarrollo.

Con respecto a los recursos, según la *Enciclopedia de la Política*, de Rodrigo Borja Cevallos, estos se definen como “elementos de diversa naturaleza que sirven a la sociedad para su desarrollo y sustento. Estos elementos son de distinta clase: humanos, naturales, financieros y tecnológicos”.¹³

Con base en la afirmación de Borja Cevallos, se deduce que para que un Estado pueda desarrollarse necesita la concurrencia de todos estos elementos, pues si faltara uno de ellos, la ecuación estaría incompleta y mal podría un país o ciudad pretender sustentarse, progresar y desplegarse hacia donde quisiera o necesitara. Por ejemplo, si se tuviere tanto la parte humana con todos los conocimientos, experiencia, intenciones e alternativas, así como el elemento de la tecnología de punta que sería básico para el objetivo buscado, pero no se contara con el elemento financiero, difícil sería ponerlo en práctica y alcanzar el desarrollo buscado y sustentarse.

Ahora bien, respecto del elemento financiero al que se hizo referencia *ut supra*, en el ámbito estrictamente de la función pública, se debe distinguir a los recursos económicos de los recursos públicos de una entidad.

Los recursos económicos son aquellos medios que se requieren para satisfacer las necesidades que se presentan dentro de una entidad para la ejecución y adquisición de bienes o servicios. En cambio, los recursos públicos abarcan tanto factores materiales tangibles como factores inmateriales intangibles, como el capital, el uso y administración del tiempo, el poder político, el recurso humano y financiero. En consecuencia todos los recursos económicos de una entidad pública son simultáneamente recursos públicos; pero no todos los recursos públicos son recursos económicos.

Una manifestación de particular relevancia de los recursos económicos es que constituyen aquellos de naturaleza monetaria que las entidades adquieren por medio de ingresos de diferente naturaleza, sean estos impuestos, tasas, contribuciones especiales, explotación de recursos naturales, inversión productiva y social para el fomento de la producción nacional, manejo del endeudamiento (incluido el financiamiento de manera

¹² Koldo Echebarría y Xavier Mendoza, *La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público*, en “¿De burócratas a gerentes?” (Washington, D.C.: Carlos Losada i Marrodán, 1999), 20.

¹³ Rodrigo Borja Cevallos, *Enciclopedia de la política* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 1176.

responsable y la adecuada gestión de activos, pasivos y patrimonios públicos).¹⁴ Estos recursos los percibe el Estado con el objeto de financiar los gastos públicos tal como lo estipula el principio de sostenibilidad fiscal en el artículo 5 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas del Ecuador.¹⁵

José Vicente Troya Jaramillo establece que por la actividad financiera pública “se busca y selecciona los medios económicos necesarios para la satisfacción de las necesidades colectivas y prestación del servicio público, todo ello en aras de cumplir con el “bien común” que es la finalidad propia de las entidades públicas”.¹⁶

En conclusión, se puede afirmar que los recursos públicos son aquellos medios materiales o inmateriales que posee la administración para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de la administración misma para la correspondiente prestación de servicios. Estos deben estar debidamente distribuidos y controlados a fin de que esta pueda cumplir su misión de administrar y gestionar el Estado de modo eficiente.

2. Principios en la administración de recursos públicos

Con los recursos antes referidos, la administración pública busca alcanzar resultados de desarrollo, los cuales deben servir tanto de objetivo como de guía para las operaciones de las diferentes instituciones. Esto se puede lograr mediante procesos, políticas, estrategias y del manejo transparente de los recursos públicos, respecto de los cuales se debe proceder con la necesaria rendición de cuentas ante los administrados.

Para ello, es indispensable que la gestión de los recursos públicos esté bajo principios de eficacia, eficiencia, calidad, economía, transparencia, entre otros. Estos criterios representan un conjunto mínimo de pautas y normas para el análisis y formación de políticas y programas. Además, constituyen un conjunto particularmente relevante para el estudio de iniciativas amparadas con dineros públicos, pues reflejan algunos aspectos del rol del Estado y de las demandas sobre la manera en que se usan los recursos fiscales (eficacia y eficiencia).

¹⁴ Ecuador Ministerio de Finanzas, “Resumen Ejecutivo Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2016”, *Ministerio de Finanzas*, accedido 10 julio de 2018, <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Resumen-Ejecutivo-Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-Presupuestaria-2016.pdf>.

¹⁵ Ecuador, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial 383, Suplemento, 26 de noviembre de 2014, art. 5.

¹⁶ José Vicente Troya Jaramillo, *La actividad financiera del Estado y las ciencias que tratan de ella* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 2.

Se debe tener en cuenta que no existe una definición única de cada término, por lo que es común que se los use de forma equivocada en diferentes exposiciones o criterios, es por ello que se compilaron diferentes conceptos de cada uno de ellos, a fin de evidenciar las diferentes referencias que se hacen respecto de un mismo término.

2.1. Principio de eficacia en la administración de recursos públicos

La palabra *eficacia* viene del latín *efficere* que, a su vez, es derivado de *facere*, que significa “hacer o lograr”. El Diccionario de la Lengua Española señala que *eficacia* significa “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”.¹⁷

Los diccionarios de habla inglesa también comprenden definiciones similares, así el Merriam-Webster Dictionary define a la *eficacia* (*efficacy*) como “la capacidad o el poder de producir los resultados esperados”.¹⁸

En el Diccionario de uso del español de María Moliner, se esboza una interpretación del término *eficacia* que indica que este “se aplica a las cosas o personas que pueden producir el efecto o prestar el servicio a que están destinadas”.¹⁹ Por lo que se podría calificar de eficaz a algo que “logra o hace lo que debía hacer”,²⁰ es decir llegar a su objetivo.

Un objetivo o fin es aquello que se busca alcanzar tanto en un tiempo determinado como con la calidad debida, para que genere el efecto o producto que se propone, así “una iniciativa resulta eficaz si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada”.²¹

Consecuentemente, como bien lo define y concreta la Jefa de la División de Gestión del Conocimiento, en el Sector de Conocimiento y Aprendizaje del Banco Interamericano de Desarrollo, Karen Mokate, “un programa es eficaz si logra los objetivos para los que se diseñó y una organización es eficaz cuando cumple cabalmente la misión que le da razón de ser”.²²

¹⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, “eficacia”, accedido 10 de julio de 2018, <http://dle.rae.es/?id=PE9Ykgj>.

¹⁸ Merriam-Webster, *Diccionario Merriam-Webster*, “efficacy”, accedido 10 de julio de 2018, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/efficacy>.

¹⁹ María Moliner, *Diccionario de uso del español* (Madrid: Editorial Gredos S.A., 4.ª ed., 2018).

²⁰ Karen Mokate, “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?” (Washington D.C.: BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000), https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf.

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

Ahora bien, no se debe olvidar que el término de eficacia al “limitarse” al cumplimiento de objetivos (incluyendo la calidad), no circunscribe el costo o uso de recursos necesarios para ello.

Para la ciencia jurídica, la concepción del principio de eficacia aplicado a la actividad administrativa ha cambiado recientemente al percibir que la cultura de lo público no inspira mucha confianza a los ciudadanos por considerarlo engorroso, lento, ineficaz y poco transparente, a diferencia de lo privado que se considera generalmente ágil y ajustable a las necesidades y realidades de la ciudadanía.

Esto ha producido “la racionalización y el saneamiento de lo público, la privatización de sectores que hasta épocas recientes estaban en manos de la administración pública, la desregulación y el surgimiento de nuevas formas de organización y de acciones públicas”,²³ tanto es así que, en la actualidad, los países buscan reducir el aparato público o más bien adecuarlo a las necesidades reales tomando como base o modelo los métodos de gestión del sector privado.

2.2. Principio de eficiencia en la administración de recursos públicos

Los recursos públicos deben ser administrados de forma eficiente para que sean aprovechados siempre respetando la normativa vigente y con miras a obtener mejores resultados con la mínima inversión posible, resumiéndose esto en un concepto: racionalidad administrativa.

En economía se define a la racionalidad administrativa como el “óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros que disponen las dependencias y entidades del Sector Público [...] que busca incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y de los niveles de producción de bienes y servicios”.²⁴ Según Luis F. Aguilar Villanueva, esta racionalidad administrativa pretendería dotar de bienestar a la sociedad y disminuir el conflicto social, cobijándose en la eficiencia y eficacia administrativa.²⁵

El principio de eficiencia está directamente relacionado con el cumplimiento efectivo de los objetivos o fines, pues no debe ser visualizado solo desde el matiz

²³ José María Gorordo, “Más transparencia en la Administración Pública”, en *Blog de José María Gorordo*, (2011), accedido 08 de octubre de 2018, <https://josemarigorordo.wordpress.com/2010/08/04/mas-transparencia-en-la-administracion-publica/>.

²⁴ Conceptos de administración, “racionalidad”, accedido de julio de 2018, https://www.eco-finanzas.com/diccionario/R/RACIONALIDAD_ADMINISTRATIVA.htm.

²⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, en <https://elfondoenlinea.com/Detalle.aspx?ctit=041049L>.

económico o presupuestario; es decir, “el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos”.²⁶

El Diccionario de la Lengua Española indica que la eficiencia es la “capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”.²⁷ Esta fuente permitiría pensar que la eficacia y la eficiencia son sinónimas. Sin embargo, en el Diccionario de uso del español, de María Moliner, consta una definición de eficiencia que deja entender que esta evalúa el modo en el que los objetivos o fines son cumplidos, siendo “la virtud para lograr algo; relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado”,²⁸ mientras que la eficacia, como se expuso en los párrafos precedentes, califica si se logra la función a la que está destinado.²⁹

María Moliner realiza una interpretación y señala que la eficiencia consiste en la manera en que los objetivos son realizados. El Webster sugiere que algo es eficiente cuando se caracteriza “por la capacidad para seleccionar y usar los medios más efectivos y de menor desperdicio con el fin de llevar a cabo una tarea o lograr un propósito”.³⁰

Los diccionarios en inglés y francés que se consultaron incorporan en su definición de eficiencia la relación medios-fines, es decir qué se obtuvo con determinados insumos o recursos.

Por lo tanto, una actuación eficiente se definiría como “aquella que con unos recursos determinados obtiene el máximo resultado posible, o la que con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio”,³¹ esto tomando en cuenta que la eficiencia se refiere tanto al uso de recursos que pueden ser

²⁶ José María Gimeno Feliu, “Nuevos paradigmas de la contratación pública”, <http://greensproject.eu>, accedido 3 de julio de 2019, http://greensproject.eu/wp-content/uploads/2016/06/160419_José-Mar%C3%ADA-Gimeno-Feliu-Nuevos-paradigmas-de-la-contratación-pública.pdf.

²⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, “eficiencia”, accedido 10 de julio de 2018, <http://dle.rae.es/?id=PE9Ykgj>.

²⁸ CourseHero, <https://www.coursehero.com/file/p3ubbt0/Mar%C3%ADA-Moliner-presenta-una-definición-con-una-matiz-ligeramente-diferente-que/>.

²⁹ María Moliner, *Diccionario de uso del español*, 3.^a ed. (Madrid: Editorial Gredos S.A., 2007), 1104.

³⁰ Merriam-Webster editors, *Merriam-Webster Dictionary*, Merriam-Webster Inc. Webster’s Third New International Dictionary of the English Language. Unabridged. Massachusetts, accedido 3 de julio de 2019, <http://www.webster-dictionary.org/definition/efficacy>.

³¹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Instrucciones para Generación de Planes GpR 2018* (Quito: Senplades, 2018), <https://bit.ly/2FQYBaK>.

contabilizados en las instituciones como aquellos que no tienen una expresión financiera, como por ejemplo el esfuerzo que realizan los ciudadanos para acceder a un servicio, o el tiempo de espera que se requiere para completar una tarea.

Por otro lado, dentro del estudio de las políticas, se considera que la eficiencia está directamente relacionada con una correspondencia entre los medios y fines esperados. Un programa se calificará de eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible, para mayor entendimiento de esto se cita a Ernesto Cohen y Rolando Franco que definen la eficiencia como “la relación existente entre los productos y los costos que la ejecución del proyecto implica”.³² Asimismo, Marlaine Lockheed y Eric Hanushek señalan que “un sistema eficiente obtiene más productos con un determinado conjunto de recursos, insumos o logra niveles comparables de productos con menos insumos, manteniendo a lo demás igual”.³³

Recogiendo estos criterios, se puede también citar a Karen Mokate quien expuso que se entiende a la “eficiencia como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulte ineficiente (o menos eficiente)”.³⁴

Se debe resaltar que el término de “costos” referido en las diferentes definiciones de eficiencia no siempre se asocia con una prestación económica, pues no todo costo se expresa en unidades monetarias, pues se asocia un costo con los recursos, sean estos tangibles o intangibles.

Por lo tanto, el costo se puede referir tanto al uso del tiempo (por ejemplo la demora que implica realizar un trámite administrativo para los ciudadanos), de un recurso natural (aunque este no sea transable) o la percepción o confianza de los ciudadanos.

Karen Mokate afirma que “más bien se pone un estándar a la minimización de costos: cumplir el objetivo con un mínimo costo, o generar el mayor logro para un determinado costo”;³⁵ entendiéndose que no se logra la eficiencia por el solo hecho de minimizar costos.

³² Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales* (México: Siglo XXI Editores, 1992), 171, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1915/S3092C678E_es.pdf?sequence=1.

³³ Marlaine E. Lockheed & Eric Hanushek (1988) “Improving Educational Efficiency in Developing Countries: what do we know?”, *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 18, n.º 1 (1988): 21-38, <https://doi.org/10.1080/0305792880180103>.

³⁴ Karen Mokate, “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?” (Washington D.C.: BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000), https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf.

³⁵ *Ibíd.*

2.2.1. Eficiencia y eficacia

En varias ocasiones se suele confundir el término de eficiencia con el de eficacia o incluso se los consideran sinónimos.

La eficiencia está estrechamente relacionada con el uso óptimo de los recursos de una entidad para lograr un objetivo o fin planificado con anterioridad, entendiéndose entonces que una actividad es eficiente si su costo es menor. La eficacia, en cambio, se enfoca en el grado de cumplimiento del objetivo o fin propuesto por una entidad, concibiéndose así que se ha actuado de forma eficaz si y solo si se logró el fin que se esperaba.

Con estos antecedentes se puede concluir que la eficacia es necesaria (junto con otros elementos) para llegar a la eficiencia, misma que analiza el volumen de recursos gastados para alcanzar las metas. Así, una actividad eficiente hace un uso óptimo de los recursos y, por tanto, tiene el menor costo posible.

Sin embargo, las entidades públicas en su actuación priorizan el cumplimiento de los objetivos preestablecidos (eficacia), antes que velar por el uso racional de los recursos públicos (eficiencia), aunque estos dos principios no son excluyentes, más bien se complementan. Así, en base a una buena planificación se puede cumplir el objetivo o meta propuesto y esto con un gasto público más eficiente, es decir aumentar la prestación de los servicios públicos con el presupuesto actual y real de cada entidad.

La administración pública destina grandes cantidades de dinero para brindar los servicios públicos requeridos. No obstante, los recursos que se tienen asignados no son ilimitados, por lo tanto, las administraciones deben precautelar que estos se utilicen de forma eficiente, por una parte y por otra parte debe procurar obtener ingresos suficientes. Justamente, la “eficiencia es el término que nos permite calcular dicha relación, es decir, es el concepto que posibilita medir cómo utiliza el sector público los recursos o gastos que tiene asignados para cumplir con la prestación de servicios a la sociedad”³⁶ destinados a que esta tenga un nivel y calidad de vida adecuado y de bienestar a través del gasto público.

En líneas generales, la noción de eficiencia puede aplicarse a distintos ámbitos de la economía. Por ejemplo, respecto de la producción de bienes y servicios, el concepto de

³⁶ Marta Méndez Juez, *¿Gestión pública o privada de los servicios públicos? Cómo superar la técnica por la finalidad*, <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591406/gestion-publica-privada-servicios-publicos-como-superar-tecnica-finalidad>.

eficiencia se enfoca en que no exista un derroche o malversación de los recursos públicos; en otras palabras, “la eficiencia exige obtener el máximo de producción a partir de una cantidad dada de recursos, o, a la inversa, minimizar los recursos consumidos para obtener una determinada producción”.³⁷

Nuria Rueda López brinda el siguiente ejemplo: “un centro sanitario A será más eficiente que otro B, si el A es capaz de realizar un mayor número de pruebas de diagnóstico (que podría considerar como un tipo de la producción en el servicio de sanidad) pero utilizando el mismo número de profesionales y aparatos (en este caso serían los inputs o factores productivos) que B, siempre y cuando no vaya en detrimento de la calidad del servicio producido”.³⁸

A la par, a modo de ejemplo y guía, se puede hacer referencia a las medidas o políticas instauradas por los principales países de la Unión Europea dirigidas a mejorar la eficiencia pública tanto sobre la productividad y el crecimiento como sobre el ahorro de los recursos públicos (ingresos) a la par de manejar el gasto de forma prudente para aliviar el peso que recae sobre las arcas públicas.

Entre estas medidas se encuentra la de instituir un mayor control sobre la utilización de los recursos de las diferentes entidades públicas, con el objetivo de que el funcionamiento de la administración pública sea racional y eficiente. No obstante, se debe tener presente que una reducción de la ineficiencia pública no implica necesariamente una disminución de funcionarios públicos (lo cual podría incidir en otro tipo de problemas sociales como el desempleo).

Este control sobre el gasto debe más bien apuntar a la “reestructuraciones organizativas y reasignaciones de tareas, eliminando duplicidades de gasto innecesarias”.³⁹

En los últimos años en la Unión Europea, se presentaron algunas iniciativas de reformas en el ámbito del gasto centrándose en las siguientes áreas: presupuestos orientados a resultados; y, cambios institucionales.

Respecto del primer ámbito, se destaca que en países de la Unión Europea como Dinamarca, Reino Unido, Francia e Italia, entre otros, se están adoptando técnicas presupuestarias orientadas a resultados, es decir que toda planificación presupuestaria

³⁷ Nuria Rueda, *La eficiencia y su importancia en el sector público*, Revista EXtoikos, n.º 1, 2011, 42, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4017945.pdf>.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*, 46.

debe estar dirigida a unos resultados esperados (eficacia) con los recursos públicos con los que se cuenta (eficiencia), sin menospreciar los indicadores de gestión y las auditorías que deben realizarse sobre el manejo de dichos recursos.

Referente al segundo ámbito, se evidencia también que en Europa y en América se están encaminando a una reducción o simplificación de la organización administrativa pública, ya sea revisando las funciones y responsabilidades asignadas en un inicio a las diferentes entidades, reduciéndolas o reorganizándolas; o, incluso estableciendo una mayor supervisión de las mismas como es el caso de Francia, España, México y Canadá, entre otros, esto en la búsqueda de promover la gestión por objetivos o resultados de la administración pública, antes que simplemente cumplir con los procedimientos.

Como lo menciona Sebastián Martín-Retortillo Baquer, “simplificar la Administración supondrá, pues, en principio, hacerla menos complicada y, al mismo tiempo, reducirla”.⁴⁰

Según Rodríguez Arana, “la práctica totalidad de los procesos de reforma y modernización administrativa de las Autonomías se declaran dirigidos, como es lógico, a conseguir una Administración Pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano”.⁴¹

En España, el Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado, analiza la simplificación administrativa como una política pública que pretende hacer menos complicados y más expeditos los procedimientos administrativos y la actividad de las administraciones públicas, para ello “se trata de incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión administrativa con vistas, tanto a mejorar el servicio a los ciudadanos, como a mejorar la organización y funcionamiento internos”.⁴²

En España, por ejemplo, desde el año 2001 se ha buscado la efectiva eficiencia en el uso de los recursos públicos lo cual se ha convertido en una meta o fin, tanto es así que a través de diversas iniciativas se ha evidenciado un constante impulso legal. En primer

⁴⁰ Sebastián Martín-Retortillo Baquer, *De la simplificación de la administración pública*, Revista de Administración Pública, Núm. 147 (1998), p. 7.

⁴¹ Jaime Rodríguez-Arana, *El Proceso de Modernización Administrativa en las Comunidades Autónomas*, http://www.rodriguezarana.com/pdf/4_5.pdf.

⁴² Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, *Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado*, 2014, p.12, https://administracion.gob.es/pag_Home/dam/jcr:a6574438-0dcb-479d-91f2-7bb502a1d722/Manual_Simplificacion_Cargas.pdf.

lugar, la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria⁴³ (ahora derogada), entre otras modificaciones exigía la eficacia, eficiencia y calidad en la ejecución de las políticas de gasto público. Dos años más tarde, la Ley 47/2003 General Presupuestaria (última modificación del 4 de julio de 2018)⁴⁴ además de establecer un sistema de gestión por objetivos en el ámbito presupuestario, recoge en su articulado la necesidad de que sea eficiente el uso de los recursos públicos y de igual manera la obligación de evaluar los resultados de la gestión pública en términos de eficacia, economía, eficiencia y calidad, así en su artículo 72 estipula que el Ministerio de Hacienda debe impulsar y coordinar la “evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar que las mismas alcancen sus objetivos estratégicos y el impacto socioeconómico que pretenden”,⁴⁵ de esta forma se hace énfasis en la consecución de los objetivos por parte de cada entidad pública siempre precautelando los recursos públicos.

Enfocándonos en un ámbito de la administración pública, como es la contratación pública de bienes, servicios y obras, se puede decir en resumidas cuentas que esta debe ser eficiente y eficaz para el cumplimiento de los objetivos y metas principales de la gestión pública, a fin de conseguir la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una determinada entidad y los recursos públicos empleados para el efecto.

Este punto se puede ejemplificar con lo que relata el escritor colombiano Héctor Abad Faciolince en su obra “El olvido que seremos”, al mencionar que “ la sola medida de dar agua potable y leche limpia salvaba más vidas que la medicina curativa individual, que era la única que querían practicar la mayoría de sus colegas, en parte para enriquecerse [...] lo primero es el agua y no deberían gastarse recursos en otras cosas hasta que todos los pobladores tuvieran asegurado el acceso al agua potable”.⁴⁶ En efecto, la administración pública debería, antes de incurrir en gastos enormes como los de obras de infraestructura, analizar los motivos por los cuales estas son requeridas y analizar si es posible erradicar las causas que conducen a esta necesidad y planificar la atención que es debida.

⁴³ España, *Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria*, Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado 298, 13 de diciembre de 2001, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-23523>.

⁴⁴ España, *Ley 47/2003 General Presupuestaria y normas complementarias*, Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado 284, 27 de noviembre de 2003, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-21614-consolidado.pdf>.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ Héctor Abad Faciolince, *El olvido que seremos* (Bogotá: Ed. Planeta Colombiana S.A., 2006), 48.

En conclusión, se puede evidenciar que la eficiencia es el principio más moderno de la función administrativa. Hoy en día no es suficiente que se produzcan únicamente las prestaciones de la administración, sino que estas sean satisfactorias, lo que se ha de lograr a través de un proceder responsable de los funcionarios, ágil, ajustado al marco legal y en la consecución del bienestar de la sociedad.

2.3. Principio de calidad en la administración de recursos públicos

Considerando que en la actualidad la percepción ciudadana de lo público es más bien negativa por la baja credibilidad y confianza que se tiene en el quehacer de la administración pública (a diferencia de la actividad del sector privado), la administración pública está implementando una nueva cultura administrativa en donde el principio de calidad (como se lo conoce y se aprovecha en el sector privado) surge adaptándose a los factores reales tanto sociales, administrativos como políticos, a fin de que se convierta en una estrategia para que las administraciones públicas respondan a los intereses de innovación.

La gestión pública ha demostrado que es necesario que esta cumpla con este principio de calidad ante situaciones complejas como sería la definición de presupuestos justos para los diferentes servicios que brinda el Estado, la debida y oportuna atención a las exigencias sociales, la necesidad de mejorar el rendimiento económico del sector público y de innovar los servicios, si no modernizarlos, para asemejarlos, en lo que sea aplicable, a los del sector privado.

Fernando González Barroso se refiere al principio de calidad en la administración pública recalcando que este no tiene una definición uniforme entre diferentes autores. Por su parte resalta este principio desde diferentes percepciones como sería, entre otras, el principio de calidad como “conformidad con una especificación”,⁴⁷ es decir que un producto o servicio se consideraría de calidad si es congruente con los requisitos predeterminados buscados por la administración pública o por los usuarios; asimismo el principio de calidad se puede visualizar como “adecuación a un objetivo”,⁴⁸ entendiéndose como el grado de adaptación a los objetivos de las personas a los que va

⁴⁷ Fernando González Barroso, *La Administración pública y calidad en el ámbito público*, Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Tema 8, p.3, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C532A8392C3358AC05257BCA000BC9DD/\\$FILE/get_file.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C532A8392C3358AC05257BCA000BC9DD/$FILE/get_file.pdf).

⁴⁸ *Ibíd.*

dirigido, sin embargo este criterio podría ser considerado subjetivo lo que podría implicar que la administración definiría el objetivo desde su punto de vista, mas no desde el de los destinatarios reales (ciudadanos).

En el ámbito de la llamada nueva gestión pública, Manuel Villoria señala que “buscar calidad en la administración pública, es pues, contribuir a la legitimidad de lo público, contribuir a reforzar y estrechar la relación entre la administración y el ciudadano”,⁴⁹ tanto es así que se pretende satisfacer las altas demandas de los ciudadanos pese a la cantidad reducida de recursos, mejorar el rendimiento económico de sector público.

A decir de Francisco Moyado Estrada “la calidad no es un fin en sí misma, sino un medio para proyectar un nuevo modelo de abordaje de los asuntos públicos, un cambio en la imagen de las Instituciones, nuevos valores de desempeño de los funcionarios y una relación distinta, fundada en la atención y en la eficiencia, entre la administración pública y los ciudadanos”.⁵⁰ Efectivamente, se puede afirmar que el principio de calidad en la administración pública, implica que los recursos públicos sean manejados de tal forma que los servicios o productos que ofrece dicha administración, estén acorde al valor que deben pagar los ciudadanos por ellos.

Esta última definición se asemeja a la de Ramiro Espín Almeida quien considera que “la calidad en la gestión pública comprende cumplir con el principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano”.⁵¹

Según el equipo de consultores de la organización española ISOTools, la calidad en las administraciones públicas es la “capacidad de una entidad de carácter público para prestar servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos, al menor costo posible”,⁵² esta definición abarca otra de las percepciones enunciadas por Fernando

⁴⁹ Manuel Villoria Mendieta, *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. MAP, España, 1996, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043302.pdf>.

⁵⁰ Francisco Moyado Estrada, *Gestión pública y calidad : hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Lisboa, 2002), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043302.pdf>.

⁵¹ Ramiro Espín Almeida, *La gestión estratégica en organizaciones del sector público*, I.a.Ed., Colección NE Nuevo Estado, (Quito: editorial IAEN, 2011), 14.

⁵² Consultora ISOTools, *Consejos para la gestión de la calidad en la Administración Pública*, <https://www.isotools.org/2015/07/02/consejos-para-la-gestion-de-la-calidad-en-la-administracion-publica/>.

González Barroso que es la “satisfacción completa de las expectativas del consumidor”,⁵³ es decir que se entiende que el servicio o producto que brinda la administración pública cumple con el principio de calidad si la brecha existente entre lo esperado y lo recibido por los ciudadanos, es mínima o mejor aún inexistente.

2.4. Principio de economía en la administración de recursos públicos

El principio de economía en la administración de recursos públicos está estrechamente relacionado con el principio de eficiencia al que se hizo referencia en acápites anteriores.

Este principio de economía se refiere tanto a que la gestión pública puede alcanzar los objetivos o fines predeterminados en una organización o proyecto disminuyendo el costo de los recursos (sean económicos o no) utilizados, como a que la administración pública no exija a los ciudadanos elementos no previstos en el ordenamiento jurídico que rige a determinada actuación administrativa. Así se pretende que las actuaciones se puedan realizar en el menor tiempo posible, lo que disminuiría gastos o incluso, que las entidades públicas no tendrían una carga laboral más de la necesaria.

Con la anexión de estos parámetros, se puede conseguir que la gestión de lo público sea eficaz y eficiente, tratando así que la administración pública vuelva a tener esa credibilidad y logre los resultados efectivamente esperados.

El principio de economía tiene incluso un carácter jurídico, pues la administración pública debe contar tanto con una adecuada organización que incluya personas capacitadas y procedimientos adecuados así como una legislación que ponga límites a la administración pública, esto en *pro* de los derechos de cada ciudadano. Todo ello en busca de una buena administración, entendida como aquella que vela por la asignación equitativa de los recursos públicos y a la par con suficiencia y ajuste con los fines institucionales de cada entidad.

En su blog, Juan Andrés Morey manifiesta que “el derecho no puede ser efectivo sin una organización al efecto y que en este caso Política, Derecho y Administración se presentan de modo inseparable y como manifestaciones del Poder del Estado”,⁵⁴ en efecto

⁵³ Fernando González Barroso, *La Administración pública y calidad en el ámbito público*, Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Tema 8, p. 4, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C532A8392C3358AC05257BCA000BC9DD/\\$FILE/get_file.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C532A8392C3358AC05257BCA000BC9DD/$FILE/get_file.pdf).

⁵⁴ Andrés Morey Juan, *El principio de economía en las administraciones públicas*, 2008, <https://morey-abogados.blogspot.com/2008/02/el-principio-de-economia-en-las.html>.

se puede decir que para una buena administración del Estado se debe contar con el efectivo cumplimiento de las normas (por parte de los administrados y por la administración) y las políticas adecuadas.

El principio de economía estaba ya previsto en España en la Ley 6/1997 de 15 de abril de 1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁵⁵ (derogada), en donde se estipulaba el principio de economía en el gasto público de conformidad con el artículo 31.2 de la Constitución de España, cuyo objetivo es simplificar y reducir el aparato administrativo público al establecer que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”,⁵⁶ esto deja entender que debe existir una planificación adecuada.

En su Capítulo Segundo, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública contempla el principio de economía (estrechamente relacionado con el principio de calidad al que se hizo referencia anteriormente), al enunciar que “la calidad en la gestión pública dependerá de que se cumpla con el principio de economía, esto es, que el funcionamiento de la Administración Pública propenda a la utilización racional de los recursos públicos”.⁵⁷

Como se puede apreciar este principio de economía se encuentra plasmado en diferentes legislaciones tanto americanas como europeas, por lo que se concluye que los Estados, y concretamente las diferentes administraciones públicas, buscan precautelar los recursos públicos siempre con miras a cumplir los objetivos que se plantearon y siempre ajustados a la normativa correspondiente vigente.

2.5. Análisis comparativo de los principios de la administración de recursos públicos con el Código Orgánico Administrativo.

Una vez analizados los principios de la administración pública, expongo un cuadro comparativo de estos con los que se encuentran previstos en el Código Orgánico Administrativo COA.

⁵⁵ España, Ley 47/2003 General Presupuestaria y normas complementarias, Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado núm. 284, 27 de noviembre de 2003, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-21614-consolidado.pdf>.

⁵⁶ España, Constitución Española, 1978, <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

⁵⁷ Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador", 2008.

Tabla 1
Análisis comparativo de principios de la administración de recursos públicos y del COA

| Principio | Administración recursos públicos | Código Orgánico Administrativo | Análisis comparativo |
|-----------|--|--|---|
| Eficacia | La eficacia consiste en obtener un efecto deseado, cumplir objetivos predefinidos, en tiempo y calidad, Esto no incluye el criterio de costo invertido en lograr el objetivo. En cuanto a los recursos públicos, significa que estos sean utilizados para los fines previstos y que en realidad estos fines se alcancen. | Art. 3.- Principio de eficacia. Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias. | El concepto de "eficacia" coincide, en ambos casos, en referirse a la consecución de objetivos previamente establecidos. En cuanto a los recursos públicos, un uso eficaz significa que con estos se alcancen los objetivos para los cuales está supuesta su existencia o posesión. El COA especifica que la eficacia debe ser una característica de las actuaciones administrativas. Ambos conceptos son complementarios en sus ámbitos correspondientes: la aplicación simultanea del principio de eficacia derivaría en que las acciones de los administradores públicos logran los objetivos institucionales mediante el uso propicio de los recursos que le han sido asignados para el efecto. Evidentemente, la eficacia no admite grados: algo es o no es eficaz, ya que un objetivo se cumple o no se cumple, aún cuando el objetivo en sí mismo sí pueda admitir grados, por ejemplo: el objetivo es vacunar al 80% de la población. |

| Principio | Administración recursos públicos | Código Orgánico Administrativo | Análisis comparativo |
|------------|--|---|---|
| Eficiencia | Uso óptimo de los recursos de una entidad para lograr un objetivo o fin planificado con anterioridad, entendiéndose entonces que una actividad es más eficiente que otra si para obtener los mismos o mejores resultados utiliza menos recursos. | Art. 4.- Principio de eficiencia. Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales. | El principio de eficiencia en el COA se refiere a realizar los actos administrativos en menor tiempo y con menor esfuerzo, tanto por parte del administrador como del usuario o beneficiario del servicio. En el caso de que el beneficiario o usuario sea un particular, sus recursos no serían públicos, pero sí serían recursos del público. La aplicación del principio según el COA implica cuidar el uso de recursos tanto públicos como recursos del público. Como se puede observar, la relación de los dos conceptos comparados es directa, ya que las actuaciones administrativas utilizan recursos públicos y del público, y pueden realizarse para adquirir o transformar recursos públicos (este es el caso de las actos administrativos de la contratación pública). A diferencia de la eficacia, la eficiencia admite grados de cumplimiento: un acto administrativo puede ser más o menos eficiente en la medida que logra los resultados esperados con un uso menor de recursos, por lo tanto, la eficiencia es un concepto que admite mejoras y optimización en el transcurso del tiempo, y en consecuencia es elemento de una mejora progresiva de la administración. El principio de eficiencia es dependiente del principio de eficacia: si algo es eficiente, forzosamente debe ser eficaz. Esta relación no se cumple necesariamente en sentido contrario: algo eficaz no necesariamente es eficiente. |

| Principio | Administración recursos públicos | Código Orgánico Administrativo | Análisis comparativo |
|-----------|--|---|--|
| Calidad | El servicio o producto que brinda la administración pública cumple con el principio de calidad si la brecha existente entre lo esperado y lo recibido por los ciudadanos, es mínima o mejor aún inexistente. | Art. 5.- Principio de calidad. Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos. | <p>En este principio ambas concepciones coinciden en que las características de los bienes, servicios, o actuaciones deben ser las necesarias para satisfacer necesidades ciudadanas. Es decir, ambos conceptos coinciden en una perspectiva comparativa de la calidad, es decir, coteja lo recibido con lo esperado. Una gestión orientada a la calidad entonces sería aquella que tiende a disminuir o eliminar esa brecha. Ahora bien, el concepto de "lo esperado" y "lo recibido" puede ser más o menos concreto, objetivo o subjetivo, ya que las expectativas de las personas podrían expresarse en términos subjetivos, es decir propios de su experiencia, y no de las características físicas o técnicas de un producto. El COA requiere que estas expectativas, naturalmente subjetivas, se deben llevar a un criterio de objetividad, lo que implica traducir las características del bien, servicio o actuación a términos medibles y evaluables. Este es un reto importante para la administración pública, ya que la experiencia de las personas implica factores que no necesariamente están bajo el control de la administración. En consecuencia, el cumplimiento del principio de calidad pasa por la definición tanto de las expectativas y necesidades como de las características de los servicios, productos y actuaciones, que deben ser reflexionadas de manera que reconozcan que hay espacio para la subjetividad, mejora y optimización.</p> <p>Adicionalmente, el COA incorpora al principio de calidad el criterio de eficiencia en el uso de recursos públicos, lo cual, a la luz de este análisis, es innecesario ya que el grado de satisfacción de una necesidades no aumenta ni disminuye en función de los costos incurridos. La concurrencia de estos dos principios (calidad y eficiencia) es muy deseable, pero no son necesariamente dependientes.</p> |

| Principio | Administración recursos públicos | Código Orgánico Administrativo | Análisis comparativo |
|-----------------|---|-----------------------------------|---|
| Economía | Se refiere tanto a que la gestión pública puede alcanzar los objetivos o fines predeterminados en una organización o proyecto disminuyendo el costo de los recursos (sean económicos o no) utilizados, como a que la administración pública no exija a los ciudadanos elementos no previstos en el ordenamiento jurídico que rige a determinada actuación administrativa. El principio de economía en la administración de recursos públicos está estrechamente relacionado con el principio de eficiencia. | No está contemplado | Si bien el principio de economía no está contemplado en el COA, una buena parte de su contenido se recoge en el principio de eficiencia de este cuerpo legal, ya que requiere minimalismo en cuanto al uso de recursos públicos o del público. El objeto del principio de economía es la disminución absoluta de costos, sin relacionarlos proporcionalmente a los resultados obtenidos. Simplemente asume que los resultados esperados deben ser obtenidos, es decir, requiere el cumplimiento del principio de eficacia. La aplicación del principio de economía significa que la actuación es eficaz y el uso de recursos es el mínimo posible. Si bien están relacionados, no se debe confundir economía con eficiencia, ya que el concepto de economía apunta al menor costo en términos absolutos mientras que la eficiencia se evalúa en términos relativos a lo obtenido. |

| Principio | Administración recursos públicos | Código Orgánico Administrativo | Análisis comparativo |
|---------------|--|--|--|
| Transparencia | Supone que todo proceso de selección de la oferta y posterior adjudicación se lo debe hacer de manera pública y que toda persona puede tener acceso a la información respecto al desarrollo de cada una de las etapas del proceso. | Art. 12.- Principio de transparencia. Las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos, en la forma prevista en este Código y la ley. | La aplicación del principio de transparencia significa apuntalar el acceso a la información por parte del público. La importancia de la transparencia consiste en que, a través de una información abierta, clara y de libre acceso a ella, es más probable que los actos administrativos puedan ser observados y por lo tanto, se incremente la participación social en los actos públicos, la vigilancia del uso adecuado de los recursos públicos, y el control de la corrupción. La publicidad de los actos públicos es uno de los elementos necesarios para conseguir transparencia, y se logra a través de la publicación de la información relevante en medios accesibles y gratuitos, o cuyo costo no signifique un obstáculo para el acceso. En los últimos años existe una mayor presión para que la transparencia no se limite a la publicación, sino a una cobertura en diferentes etapas del proceso contractual, desde la formulación de la necesidad hasta la ejecución y liquidación de los contratos públicos, por medio de instancias adicionales, como presupuestos participativos, observatorios ciudadanos, entre otros. Un elemento importante para lograr transparencia en contratación pública es la inclusión de estándares abiertos, es decir que los datos publicados cumplan con estándares mínimos de calidad de la información de tal manera que esta pueda ser leída y comprendida con facilidad y que se puedan realizar análisis informáticos desde usuarios independientes sin necesidad de acudir a la autoridad que publica los datos. |

Del análisis comparativo realizado en la Tabla 1 se desprende que los conceptos desarrollados en los principios de la administración de recursos públicos y los del COA son los mismos, y que su aplicación conjunta permite complementar la gestión del recurso y la acción administrativa como tal, y que se relacionan a través de la contratación pública,

ya que en este campo las acciones administrativas se realizan para adquirir, utilizar o transformar recursos públicos.

3. La gestión para resultados

La gestión para resultados (GpR) surgió en Estados Unidos en los años 60, con la búsqueda de la racionalización presupuestaria, pues se procuraba obtener más resultados concretos de los servicios y recursos públicos.

Para ello, se basa en el concepto *gestión basada en resultados* que fue introducido por la United States Agency for International Development (USAID) en 1994, para fomentar la descentralización en la toma de decisiones y asociar las asignaciones presupuestarias más a objetivos que a actividades.

Basándose en parte en los términos acuñados por Peter Drucker respecto de la disciplina del “management” (gestión) quien formuló dos expresiones: “managing by objectives” y “managing for results”,⁵⁸ cuya traducción al español es gestión por objetivos (GPO) y gestión para resultados (GpR).

Al respecto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señalaron que el objetivo último de la GpR en el sector público es implementar los medios para que las instituciones alcancen los resultados esperados en los objetivos previamente definidos de sus programas, proponiendo la siguiente definición: “la Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.⁵⁹

En la actualidad, se evidencia que los países, especialmente los desarrollados, pretenden que la administración pública se desenvuelva de forma eficaz, es decir, que su gestión esté más enfocada en los resultados de la misma más que al simple cumplimiento de procedimientos, que en términos coloquiales se podría asociar al “cumplir por cumplir”. Lo que realmente se pretende es que una administración cumpla con sus metas,

⁵⁸ Peter Drucker, *Managing for Results*, (HarperCollinsPublishers, 1964), 1.

⁵⁹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración Desarrollo (CLAD), *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*, (julio 2007), <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-GpRd-sector-publico>.

mismas que deben estar alineadas con una mejora del nivel y la calidad de vida de la población. De forma resumida, la gestión pública debe contestar tres preguntas básicas: ¿qué se hace? ¿qué se logra? y ¿cuál es su impacto?

La gestión para resultados es concebida como un enfoque de gerencia de la cosa pública que busca resultados concretos de los servicios y recursos públicos; por lo tanto, es una estrategia que es utilizada por las administraciones para la consecución de rendimientos y resultados basándose en reformas para superar los obstáculos y déficits actuales, así como en la búsqueda de “las tres grandes E, economía, eficacia y eficiencia”.⁶⁰

En el ámbito público, como bien lo menciona Salvador Parrado, se pretende “erradicar la práctica de la administración pública tradicional de centrarse en la aplicación de la legislación y en la gestión de los procesos organizativos [...]”,⁶¹ para reemplazarlo por un modelo de metas y resultados para gestionar la actividad pública.

La gestión para resultados se divide en cinco pilares, a saber: 1. planificación, 2. presupuesto y financiamiento, 3. gestión financiera, 4. diseño y ejecución de programas y proyectos, 5. monitoreo y evaluación; estando todos ellos articulados, y que deben ser manejados de forma lógica y ordenada.

La GpR proporciona a las instituciones públicas el instrumental para dar respuestas a las principales demandas de los ciudadanos por medio de una mayor transparencia, eficiencia y eficacia del gasto público o del empleo adecuado de los recursos públicos. Así, a decir de Ernesto Enríquez Rubio: “la mayor importancia atribuida a los resultados, entendidos como performances, es decir, en términos de eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios públicos aportados”.⁶²

3.1.1. Planificación

Por la dinámica política y presión mediática, los gobiernos suelen estar más enfocados en solucionar problemas que en prevenirlos. Como lo expresa Salvador Parrado, “en lugar de anticipar los problemas y oportunidades del futuro, damos bandazos de crisis a crisis...”,⁶³ la falta de planificación, o tomar esta fase administrativa a la ligera, lleva a una dinámica perversa comparable a un cuerpo de bomberos que ocupa todo su

⁶⁰ Salvador Parrado, *El análisis de la gestión pública* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015), 14.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Ernesto Enrique Rubio, *Administración de recursos materiales en el sector público* (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002), 44.

⁶³ Parrado, *El análisis de la gestión pública*, 14.

tiempo y recursos en apagar incendios en lugar de prevenirlos con el uso de herramientas como: inspecciones regulares a edificios, normas más estrictas, sistemas antiincendios, entre otras. Es sabido y evidente que los costos y esfuerzos de una adecuada prevención hay que pagarlos antes, pero son muchísimo menores que las pérdidas provocadas por su ausencia.

El Diccionario de la Lengua Española define a la planificación: “1. f. Acción y efecto de planificar; 2. f. Plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”.⁶⁴

La planificación es concebida como una herramienta a través de la cual las entidades públicas (e incluso privadas), luego de realizar un análisis de la realidad social, jurídica, económica y política de un Estado y de tener un diagnóstico, determinan en base a ello, qué metas se quieren alcanzar para la consecución de objetivos específicos en un determinado tiempo, por un cierto costo y cómo deberá hacerse, respondiendo a tres preguntas básicas: ¿dónde estamos?, ¿a dónde queremos ir? y ¿cómo podemos llegar?.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la planificación orientada a resultados, que debe ser continua, tiene un carácter tripartito, a saber: estratégico (proceso que parte de un diagnóstico de la situación actual y la definición de un futuro deseado, para formular y establecer objetivos de carácter prioritario y los cursos de acción para alcanzarlos), operativo (herramienta que busca la generación de metas y compromisos internos de la entidad que son parte de su programación para lograr los productos en la cantidad, calidad y el tiempo necesarios); y, participativo (medio a través del cual se incluye a la sociedad civil en la formulación, implantación y evaluación de la gestión para resultados del Estado o de una entidad).

Isabel Bazaga Fernández afirma que “la planificación es (...) un medio para conseguir alcanzar el objetivo a corto y largo plazo, no un fin en sí misma”.⁶⁵ En efecto la planificación podría ser el punto de partida (tras estudios, evaluaciones de una situación concreta) para poder cumplir un objetivo específico.

⁶⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, “planificación”, accedido 10 de julio de 2018, <http://dle.rae.es/?id=PE9Ykgj>.

⁶⁵ Isabel Bazaga Fernández, *El planteamiento estratégico en el ámbito público* (Madrid: Alianza Editorial, 1997), 117.

Eduardo Jorge Arnoletto y Ana Carolina Díaz resumen los puntos positivos de la planificación al decir que “reduce el nivel de incertidumbre; permite prever la aparición de problemas o desviaciones; disminuye el tiempo de reacción ante nuevas situaciones; eleva el nivel de racionalidad de las decisiones; optimiza la eficacia y eficiencia de las acciones”.⁶⁶

Como instrumentos de la planificación se puede citar los planes nacionales a mediano y largo plazo, agendas presidenciales y convenios multilaterales en busca de mejorar la vida de los ciudadanos, como sería por ejemplo la lucha contra la pobreza o una enfermedad determinada en niños. Considerando este ejemplo de búsqueda de erradicación de una enfermedad particular en una ciudad, se debe tener claro que, para iniciar con una buena planificación, no se debe enfocar la meta en la erradicación total de dicha enfermedad, sino a tener los mecanismos para prevenirla y disminuir los casos de niños afectados.

Para llegar a definir adecuadamente esta parte inicial, que es la planificación se debe propender contar con los insumos médicos (vacunas), lugares donde se pueden expendir dichos insumos, personas con conocimientos que puedan facilitar la aplicación de esos insumos. A continuación, se deberán detallar indicadores en diferentes niveles; unos serán operativos, por ejemplo el número de niños vacunados en un período determinado, y otros indicadores serán de impacto, por ejemplo la disminución de la morbilidad y mortalidad de los niños de la región en el mediano y largo plazo; la finalidad última de los proyectos de desarrollo social apuntarán especialmente a resultados de impacto, que se reflejan en los indicadores correspondientes.

Cabe señalar que la planificación es indispensable para iniciar cualquier gestión, pues como lo sostuvo Pierre Massé “el plan puede ser visto como un reductor de incertidumbre”.⁶⁷ Por ejemplo, por más que una entidad o Estado tenga presupuesto no puede ni debe iniciar gestión alguna sin que exista una planificación de cómo va a utilizar dichos recursos, y viceversa, pues no se puede simplemente planificar sin considerar el capital disponible. De igual manera, para dar cumplimiento al último pilar de monitoreo y evaluación, es indispensable que exista una planificación previa a fin de realizar la

⁶⁶ Eduardo Jorge Arnoletto y Ana Carolina Díaz, *Hacia nuevos enfoques en la gestión organizacional de la administración pública* (Córdoba, 2009), 30, <https://mgp2015.files.wordpress.com/2015/01/documento-de-apoyo1.pdf>.

⁶⁷ Pierre Massé, “Le plan ou l'anti-hasard”, *Politique étrangère*, n.º 3, 56^e année (1991): 736.

evaluación propiamente dicha, utilizando indicadores de desempeño en la consecución de lo planificado.

3.1.2. Presupuesto y financiamiento

Con base al presupuesto, un Estado puede solventar necesidades y adquirir insumos, a modo de ejecución de políticas públicas, todo lo cual debe estar ajustado a las disposiciones normativas. Como lo define Eddy de la Guerra, el presupuesto es un “instrumento [...] que sirve para la planificación de ingresos y gastos del Estado”.⁶⁸

También se habla del presupuesto para resultados que es idéntico al presupuesto antes descrito con una condición adicional: los resultados que se pretendieron conseguir y los efectivamente obtenidos con el uso de dichos recursos.

Como se indicó anteriormente, los pilares de la gestión para resultados deben estar articulados o como lo mencionó Marcela Guzmán, “el qué y el con qué son indivisibles...”.⁶⁹ Respecto de este segundo pilar, es obvio que por más que una entidad o Estado tenga presupuesto no puede ni debe iniciar gestión alguna sin que exista una planificación de cómo se va a utilizar dichos recursos, y viceversa, pues no se puede simplemente planificar sin considerar el capital disponible.

Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo sostienen que “el principal objetivo de una gestión por resultados es entonces apoyar el proceso de formulación de planes y programas en una visión plurianual, centrando los esfuerzos hacia una adecuada asignación de los recursos públicos, fijando criterios tanto en el ámbito del gasto corriente como en los sistemas de inversión pública”,⁷⁰ por lo que la nueva gestión pública se enfoca en la búsqueda de resultados con eficiencia, principalmente por medio de la gestión del presupuesto público.

Ahora bien, como lo indican David Osborne y Ted Geabler “los presupuestos normales del gobierno alientan a los administradores a despilfarrar dinero”,⁷¹ pues si al

⁶⁸ Eddy de la Guerra, *Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, 2016) en Revista de Derecho FORO N°. 25, 57-84.

⁶⁹ Marcela Guzmán, *Presupuesto por resultados* (Washington D.C.: BID, 2011), en Gestión para Resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales, Módulo 3), 8-21.

⁷⁰ Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo, *Indicadores de desempeño en el sector público*, Serie Manuales, ILPES; ONU, CEPAL, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/4/S05900_es.pdf.

⁷¹ David Osborne y Ted Geabler, *Un nuevo modelo de gobierno : cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, (México: Ed. Gernika, 1994), 26.

finalizar el año fiscal no se ha gastado todo el presupuesto podría presentarse tres situaciones en una entidad, como sería: 1. perder el dinero ahorrado; 2. contar con una asignación inferior para el siguiente año; o, 3. evidenciar que se ha solicitado un valor superior a lo que realmente necesita la entidad, lo que podría implicar una falla administrativa.

En Perú, desde el año 2007, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP) viene promoviendo un nuevo enfoque denominado Presupuesto por Resultados (PpR), el cual busca articular la gestión presupuestaria en torno a los resultados que requieren y valoran los ciudadanos.

A decir de Roger Díaz Alarcón, “bajo este impulso, el presupuesto público peruano, incluyendo las decisiones de asignación y ejecución del gasto público, viene realizándose progresivamente bajo la lógica de resultados”.⁷²

Este instrumento de gestión, que involucra a todo el proceso presupuestario se sostiene en el concepto de basar las decisiones, de todo el ciclo presupuestario, en función a los resultados deseados y valorados por el ciudadano.

En el ámbito de la gestión para resultados, Francia, Alemania e Irlanda se han enfocado justamente en la reforma de los procesos presupuestarios y no tanto en el monitoreo de actividades o productos o la evaluación de los resultados.

Surgiendo así la idea de que los gobiernos deben comportarse de forma similar a las empresas privadas, es decir considerar al presupuesto como una herramienta de la planificación financiera, con la cual se identifican prioridades, se establecen metas y se toman decisiones con el fin de cumplir con el objetivo buscado, ya sea gastar, ahorrar o invertir.

3.1.3. Gestión financiera

Se define a la gestión financiera como el conjunto de actuaciones del Estado y de entidades públicas para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. De forma resumida se puede considerar lo que sostiene José Francisco Mendoza Hernández, “el tema de la gestión financiera del Estado

⁷² Roger Díaz Alarcón, *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*, documento de trabajo, https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf.

o de las finanzas públicas tiene que ver, esencialmente, con las fuentes de financiamiento del aparato estatal y la posterior utilización de esos recursos”.⁷³

La gestión financiera para resultados está relacionada con el proceder del Estado o de entidades públicas para la captación de recursos y su utilización para la consecución de los objetivos y metas ya previstos en la planificación, es decir, está relacionada con la capacidad de las instituciones públicas para administrar tanto los medios para obtener ingresos como la forma, destino y el tiempo en que estos van a ser utilizados.

Para Diana Marcela Carvajal Salazar la importancia de la gestión financiera “radica en el sentido del control de todas las operaciones, en la toma de decisiones, en la consecución de nuevas fuentes de financiación, en mantener la efectividad y eficiencia operacional, en la confiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables”.⁷⁴

Por ende se puede decir que la gestión financiera es un componente de la gestión para resultados que tiene un impacto en la efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público, pues una vez que un Estado o entidad haya captado ingresos, puede, en base a una planificación adecuada, destinarlos a las necesidades consideradas como objetivos, siempre precautelando el uso de los recursos disponibles.

3.1.4. Diseño y ejecución de programas y proyectos

El diseño y ejecución de programas y proyectos, para los expertos en el tema, es el punto central de la gestión para resultados, toda vez que es a través de estos que el Estado o las entidades públicas plasman la “formación de la agenda gubernamental y la definición de los problemas públicos”,⁷⁵ con el objetivo de atenderlos y solucionarlos de la forma más eficiente posible a través de la contratación y adquisición de bienes, obras y servicios.

Así, Luis Aguilar Villanueva describe las fases y características que debe contemplar todo proceso de la función administrativa o gubernamental, refiriéndose primero a la llamada fase de *iniciación del proceso*, que abarca: planteamiento del

⁷³ José Francisco Mendoza Hernández, *Gestión financiera pública: elementos para su estudio y aplicación. Funciones económicas del Estado, presupuesto, tributos, endeudamiento, gasto público*, 2011, <https://cutt.ly/NPzkec>.

⁷⁴ Diana Marcela Carvajal Salazar, *La importancia de la gestión financiera en las organizaciones*, 2013, <https://prezi.com/kbvopokliijb/importancia-de-la-gestion-financiera/>.

⁷⁵ Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007), 20.

problema, definición de los objetivos, diseño de opciones y explicación aproximada de las pretensiones y oportunidades.

Luego de esta fase, corresponde la de *estimación* que hace referencia al: análisis de los posibles impactos que podría llegar a tener determinado objetivo, examen normativo de las consecuencias probables de cada objetivo, bosquejo del programa.

Acto seguido, en la fase de *selección* se discute sobre cuáles son los objetivos u opciones realmente posibles.

Finalmente, en la fase de *implementación*, se despliega las normas y procedimientos para la aplicación de las decisiones, modificándolas, si fuera necesario en caso de presentarse limitaciones operativas o económicas, se traduce la decisión en términos operativos y se procede al establecimiento de los objetivos del programa definiendo el calendario de operaciones.

Expuestas y descritas estas fases, se evidencia que todos los pilares deben estar enlazados, teniendo este cuarto pilar un efecto doble vía con el de la gestión financiera y con el de la planificación, pues si un programa no está planificado no debería tener financiamiento, o si un proyecto no tiene financiamiento, no debería constar en la planificación de un Estado o entidad pública, esa es la razón del por qué se debe realizar un diagnóstico previo.

Así, Toni Puig, Loreto Rubio y Albert Serra se refieren al *marketing de servicios en la gestión pública*, ejemplificando que “cuando una organización pública no fija con claridad y visión de futuro su misión, funciona como una “bañera sin tapón”: el agua de su eficacia y eficiencia va desapareciendo paulatinamente”.⁷⁶

A la par, la EPG Universidad Continental peruana menciona en su blog “Cómo implementar el marketing de gestión en el sector público” que el gestor público “diseña políticas públicas, productos y servicios que realmente satisfagan las necesidades de su audiencia”,⁷⁷ entendiéndose que la audiencia es la sociedad.

En ese mismo orden de ideas, Carlos Losada y Suzanne Dove afirman que “cada vez se ha vuelto más relevante conocer las características, necesidades e intereses de las personas a las cuales se dirige el servicio público”.⁷⁸

⁷⁶ Toni Puig, Loreto Rubio y Albert Serra, *El marketing, el marketing de servicios y la gestión pública*, en “¿De burócratas a gerentes?”, (Washington, D.C.: Carlos Losada i Marrodán, 1999), 126.

⁷⁷ EPG Universidad Continental, *Cómo implementar el marketing de gestión en el sector público*, <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/como-implementar-el-marketing-de-gestion-en-el-sector-publico>.

⁷⁸ Carlos Losada y Suzanne Dove, *Marketing para los servicios públicos*, en “¿De burócratas a gerentes?”, (Washington, D.C.: Carlos Losada i Marrodán, 1999), 107.

Se entiende pues que toda entidad pública debe tener ya planificado un programa pero también diseñarlo y definir qué necesidades o servicios son los prioritarios, qué recursos son los que se asignaron para el efecto, quiénes son los responsables de la ejecución y en qué tiempo se lo debe realizar, entre otros.

3.1.5. Monitoreo y evaluación

De igual manera, para dar cumplimiento al último pilar que es el de monitoreo y evaluación, es indispensable que exista una planificación previa a fin de realizar la evaluación propiamente dicha, utilizando indicadores de desempeño en la consecución de lo planificado. En efecto, a través del monitoreo y evaluación se pretende verificar si las metas u objetivos se están cumpliendo o no, para poder tomar los correctivos que sean necesarios para solucionar los impases que se evidenciaren.

En Argentina, se considera que seguimiento o monitoreo de un proyecto es un “procedimiento tendiente a medir la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución [...] para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados”.⁷⁹

Como se encuentra previsto en el manual argentino *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, “se considera que la evaluación puede entrar en escena en los distintos momentos del ciclo de vida de una política, programa o proyecto social”⁸⁰. En efecto, esta no es una etapa que sólo tiene su razón de ser al final de la ejecución de un programa o proyecto, sino que desde el inicio se está monitoreando la planificación, el presupuesto, la gestión financiera y el programa en sí mismo, por lo que es ex ante, durante (concurrente) y ex post, siendo una estrategia de la gestión pública orientada a la consecución de los objetivos que fueron planificados permitiendo una adecuada utilización de recursos con enfoque en los resultados esperados por encima de los procesos para conseguirlos.

Luis Aguilar Villanueva se refiere a la fase de evaluación, en la que se realiza una “comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme los

⁷⁹ Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica, *Módulo 7: Monitoreo y evaluación de proyectos*, http://www.top.org.ar/mdc_papml/2008/M7_Monitoreo.pdf.

⁸⁰ Di Virgilio, M. M. y Solano, R., *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, (Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF, 2012), 16, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>.

criterios establecidos”,⁸¹ e incluso ya incluye en esta fase la “fijación de responsabilidades por los incumplimientos notorios”.⁸²

Esto implica identificar los posibles problemas que se vayan presentando en la ejecución del proyecto o programa, para así buscar una pronta solución más efectiva y evitar seguir extendiendo los errores a lo largo del desarrollo del proyecto y lograr cumplir los plazos y objetivos.

Como se analizó en este capítulo, la Administración Pública de diferentes países se encuentra en proceso —si no lo implementó ya— de adoptar un modelo de política de gestión y que consiste en la gestión para resultados. Este sistema tiene cinco pilares, cada uno de ellos con igual nivel de importancia, pero sobre todo que pretende ajustarse al manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos en todos sus programas y proyectos con un enfoque en los resultados esperados por encima de los procesos para conseguirlos.

Ahora bien, haciendo referencia al caso puntual del Ecuador, es oportuno mencionar que a través del Acuerdo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública 1002,⁸³ se expidió la Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología y Herramienta de Gobierno por Resultados, con aplicación en las instituciones de la Función Ejecutiva.

El objetivo de la metodología es la aplicación de la Gestión para Resultados, específicamente para el establecimiento y seguimiento de planes estratégicos de las entidades del Ejecutivo. La “herramienta”,⁸⁴ como se define en el documento, es un portal informático denominado “Portal GPR”, que consiste en una plataforma informática con base en un sitio web, a la cual acceden usuarios designados de las instituciones usuarias para reportar la información definida por la metodología.

La metodología consiste en un conjunto de planes estratégicos y operativos, orientados a alcanzar objetivos institucionales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo que para el período 2017 – 2021 se denomina “Plan Toda una Vida”.⁸⁵ El Plan desarrolla sus estrategias y operaciones en función de ejes y objetivos. El plan cuenta con un órgano

⁸¹ Luis Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, (México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007), 20.

⁸² *Ibíd.*

⁸³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología y Herramienta de Gobierno por Resultados*, Acuerdo 1002, Registro Oficial 606, Suplemento, 28 de diciembre 2011.

⁸⁴ *Ibíd.*, art. 5.

⁸⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo (denominado “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.Toda una Vida”*, Resolución No. CNP-003-2017, 22 de septiembre de 2017, https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.

rector que es la Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida, la cual verifica la formulación y seguimiento de los planes estratégicos y operativos institucionales, y su alineación al Plan Nacional de Desarrollo. Los planes institucionales incluyen la realización de proyectos y operaciones, los cuales a su vez tienen presupuestos e indicadores.

Si bien esta estructura de planificación incluye la formulación y seguimiento de la ejecución de proyectos, no existe dentro de la metodología una conexión o referencia alguna con la planificación de compras públicas, cuyo instrumento es el Plan Anual de Adquisiciones PAC.

Ahora, si bien en los artículos 9 numeral 1 y 22 de la LOSNCP se requiere que el PAC se formule con relación al Plan Nacional de Desarrollo y al plan institucional y al presupuesto, no existe disposición alguna, desarrollo normativo posterior, metodología ni instrumento de control sobre la sujeción del PAC a la planificación. De hecho, el PAC se puede reformar libre e ilimitadamente, de conformidad con el artículo 26 del Reglamento de la LOSNCP. Tampoco se establece la necesidad de evaluar el cumplimiento del PAC al final del año, ni se dispone la interoperación o conectividad entre el Sistema Oficial de Contrataciones Públicas SOCE operado por el Sercop y el Portal GPR.

En definitiva, la existencia y funcionamiento de la metodología y herramienta GPR no incluye en su desarrollo la planificación o ejecución de adquisiciones públicas.

Para que el Estado pueda realizar procesos eficientes en contratación pública, ámbito que nos interesa analizar en el capítulo segundo, es imperante que estos le den tanta importancia a los aspectos económicos y de gestión como lo que se ha otorgado a los aspectos legales. Lo ideal sería que la legislación aplicable al tema de las adquisiciones públicas prevea la perspectiva económica de la contratación pública.

Capítulo segundo

La práctica de la contratación pública en Ecuador

Como se expuso en el capítulo primero, la *contratación pública* es una disciplina inmersa en el ámbito de la administración pública que se ha desarrollado tanto en fondo como en forma en los últimos años en el Ecuador y a escala mundial.

Esta disciplina puede definirse como el conjunto de actividades que realiza la administración pública para adquirir o arrendar bienes, ejecutar obras públicas o contratar la prestación de servicios, inclusive los de consultoría, para alcanzar sus fines. Para asegurar su éxito, el Estado debe tener una gestión que utilice sus recursos bajo los principios de calidad, eficiencia y eficacia.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que es el cuerpo normativo principal que rige la materia de adquisiciones del Estado, define la contratación pública en su artículo 6 numeral 5 como un: “procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría”.⁸⁶

En este capítulo se expondrán diversas definiciones, principios y prácticas que rigen la contratación pública en nuestro país desde la perspectiva de la gestión para resultados.

1. La contratación pública en Ecuador

En esta sección se describe la contratación pública en el país desde una perspectiva histórica, consistente en un breve relato de las diferentes normas que han regido esta materia desde 1863; y a continuación se expone el actual Sistema Nacional de Contratación Pública según está definido y desarrollado en la ley vigente.

Respecto de este, se detallan los principales aportes del cuerpo normativo que rige las adquisiciones del Estado.

⁸⁶ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 1*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008, art. 6, num. 5.

1.1. Breve historia de la normativa de contratación pública en el Ecuador

En el Ecuador ha existido cuerpos normativos que regulan lo que ahora conocemos como la contratación pública.

A continuación se expone una relación de los diferentes cuerpos normativos que han regulado esta actividad estatal; y se resaltan aspectos destacados de cada uno de ellos:

1.1.1. Ley de Hacienda de 1863⁸⁷

La Contaduría General y luego las Contadurías Departamentales se encontraban instauradas desde el origen Republicano del Ecuador, y su objetivo era fiscalizar las cuentas de los funcionarios.

La Ley de Hacienda de 1863 transfirió las atribuciones de las llamadas Contadurías al Tribunal de Cuentas, “concebido este como un órgano jurisdiccional destinado a conocer y resolver sobre las cuentas que obligatoriamente debían presentar los funcionarios públicos nacionales y municipales, luego de llevar los correspondientes registros contables”.⁸⁸

En esa época, el Presidente de la República era el jefe de la administración, por lo que le correspondía la dirección de las rentas establecidas y futuras. El llamado Ministerio de Hacienda era responsable de administrar el departamento de la economía y finanzas del país, debiendo ejecutar lo que el Presidente disponía y paralelamente, cuidar, conservar y mejorar los bienes nacionales, así como recaudar las rentas y velar por su correcta distribución.

La Ley de Hacienda advertía la necesidad de mejorar las recaudaciones, organizar la contabilidad y contar con un control para precautelar el buen uso de los recursos de la Administración Pública.

1.1.2. Ley Orgánica de Hacienda de 1960⁸⁹

La Ley Orgánica de Hacienda disponía que el poder ejecutivo debía perfeccionar los contratos de adquisición de bienes o prestación de servicios a través de licitaciones

⁸⁷ Ecuador, *Ley de Hacienda, Ley 0*, Registro Auténtico 1863, 20 de octubre de 1863, codificada. Decreto ejecutivo del presidente García Moreno el 20 de octubre de 1863 y codificada en el Registro Oficial 1010, de diciembre de 1899.

⁸⁸ Víctor Granda Aguilar, “Sistemas de control financiero y su evolución en Ecuador”, *Revista de Derecho* Foro n.º 28 (2017): 40.

⁸⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Hacienda*, Registro Oficial 1202, Suplemento, 20 de agosto de 1960, derogada.

cuando el monto del contrato excedía determinada cuantía. Sin embargo, cada entidad pública debía establecer las bases sobre las cuales los oferentes tenían que realizar sus ofertas, sin que exista un criterio de homogenidad entre las diferentes instituciones, por lo que cada una tenía su idea de cómo y qué iba a contratar.

De igual manera, esta ley se consideró permisiva respecto del establecimiento de las reglas de participación de los oferentes, en el sentido de que las bases podían estar direccionadas, lo que podía conducir a contrataciones directas al existir un solo oferente.

Esta norma contemplaba por primera vez, como requisito previo a la celebración de un contrato, la necesidad de existencia de una partida presupuestaria y disponibilidad de fondos.

1.1.3. Ley de Licitaciones de 1964 y Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas de 1976⁹⁰

En la Ley de Licitaciones de 1964 se preveía la necesidad de contar con un “certificado conferido por el Ministerio de Finanzas o por el correspondiente Tesorero, que cuenta con los fondos, medios o bienes financieros necesarios para el cumplimiento de las obligaciones o pagos que origine el contrato a celebrarse”⁹¹ y diferenciaba tres tipos de procedimientos de contratación en función de la cuantía, a saber: licitación cuando la cuantía de los contratos superaba dos millones de sucres; concurso de ofertas cuando la cuantía se encontraba entre un millón y dos millones de sucres; y, de forma directa, sin formalidades, cuando la cuantía no pasaba de un millón de sucres y cuando el valor del egreso no excedía del 10% del monto del presupuesto de la entidad contrante.

Posteriormente y luego de varias reformas, en 1976, se promulgó la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas que prevía que en las respectivas bases se debía establecer el porcentaje mínimo de los bienes de origen nacional que debía constar en la oferta;⁹² la terminación unilateral y anticipada de cualquier contrato en caso de retardo o incumplimiento total o parcial por parte del contratista;⁹³ y obligaba a los oferentes a

⁹⁰ Ecuador, *Ley de Licitaciones*, Decreto Supremo 2755, Registro Oficial 656, 28 de diciembre de 1965, derogada; y *Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas*, Decreto Supremo 679, Registro Oficial 159, 27 de agosto de 1976, reformada.

⁹¹ Ecuador, *Ley de Licitaciones*, Decreto Supremo 2755, Registro Oficial 656, 28 de diciembre de 1965, derogada, art. 8.

⁹² *Ibíd.*, art. 42.

⁹³ *Ibíd.*, art. 51.

presentar una garantía por el monto equivalente al cinco por ciento del valor del contrato a celebrarse con el objetivo de garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

No obstante, en el caso de los contratos a celebrarse cuya cuantía no excedía la base establecida para el concurso de ofertas, no se exigía la presentación de garantía alguna “sin perjuicio de que se aseguren en forma satisfactoria los intereses de la institución u organismo”.⁹⁴

Así mismo, esta norma preveía que su ámbito era aplicable tanto a las instituciones públicas como a las privadas con finalidad social o pública, lo que podía circunscribir fundaciones, corporaciones e incluso organizaciones no gubernamentales, que utilicen o no recursos públicos.

Para el año 1977, la Ley Orgánica de Hacienda Codificada fue sustituida por la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)⁹⁵, que instauró el sistema de control gubernamental moderno de los recursos públicos.

En el artículo 341 de la LOAFYC se incluía el concepto de responsabilidad civil, disponiendo que esta “se determinará, en forma privativa por la Contraloría General, previo estudio del movimiento financiero o del proceso de contratación y ejecución de estudios o proyectos de obras públicas, cuando la acción u omisión de los servicios respectivos se haya producido a la entidad u organismo”.⁹⁶

1.1.4. Ley de Consultoría de 1989⁹⁷

Esta ley se promulga con el objetivo de diferenciar un servicio cuyo principal componente son las capacidades técnicas de su prestador, y establece la consultoría como una actividad diferenciada en cuanto a su contratación y los procedimientos para la selección de consultores en función de las características del contrato.

1.1.5. Ley de Contratación Pública de 1990⁹⁸

Especificaba que el proceso contractual se componía por dos etapas, a saber la precontractual y la de contratación. También se puso énfasis en la necesidad de contar

⁹⁴ *Ibíd.*, art. 19.

⁹⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control*, Decreto Supremo 1429, Registro Oficial 337, 16 de mayo de 1977, derogada.

⁹⁶ *Ibíd.*, art. 341.

⁹⁷ Ecuador, *Ley de Consultoría*, Ley 15, Registro Oficial 136, 24 de febrero de 1989, codificada.

⁹⁸ Ecuador, *Ley de Contratación Pública*, Ley 95, Registro Oficial 501, 16 de agosto de 1990, codificada.

con estudios completos que justifiquen el inicio de los procesos de contratación, así como la certificación de disponibilidad presupuestaria.

Este cuerpo normativo es el primero que implementa una visión de proceso, orientada a la realización y cumplimiento de acciones y formalidades ordenadas en el marco de un procedimiento iterativo y de cumplimiento obligatorio; además se establecían procedimientos diferenciados para circunstancias y objetos de contratación diversos, por ejemplo: licitación, concurso de ofertas, etc.

Asimismo, se hace referencia a las inhabilidades especiales y generales para suscribir contratos con el Estado, y se estipula el registro de contratistas incumplidos con el Estado, impidiendo que estos suscriban contrato alguno con el Estado.

No obstante, en este marco normativo quedaba una gran cantidad de procesos de contratación bajo las disposiciones de la reglamentación interna de cada entidad pública, lo que significaba que en la práctica muy pocas adquisiciones se realizaban con los procedimientos señalados en la ley, siendo la licitación uno de los procedimientos más usados.

1.1.6. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008

El Pleno de la Asamblea Constituyente, tras determinar la necesidad de crear un sistema nacional de contratación pública, ordenado, unitario y con un ente rector, expidió esta Ley que con reformas se encuentra actualmente vigente. Se la publicó en el Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008 y su Reglamento en el Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009.

1.2. Sistema Nacional de Contratación Pública

En el primer considerando de la Ley Orgánica se deja sentado que es necesario contar con un sistema nacional de contratación pública (SNCP) “que articule y armonice a todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos”.⁹⁹

Este sistema está definido en el artículo 7 de dicho cuerpo legal como “el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas

⁹⁹ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 1*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008, primer considerando.

al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley”.¹⁰⁰

En el artículo 9 (ibíd.) se enumera los objetivos de dicho sistema, siendo los más relevantes para el tema que nos ocupa, los siguientes: “1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo; 3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública; 4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional; 5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley; 9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado; 10. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público”.¹⁰¹

El artículo 10 (ibíd.) prevé la creación del ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública que es el Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop), como “organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Su máximo personero y representante legal será el Director General o la Directora, quien será designado por el Presidente de la República”.¹⁰²

El Sercop tiene como atribuciones más relevantes: “1. Asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública; 2. Promover y ejecutar la política de contratación pública dictada por el Directorio; 5. Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRASPUBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema; 6. Administrar los procedimientos para la certificación de producción nacional en los procesos precontractuales y de autorización de importaciones de bienes y servicios por parte del Estado; 8. Expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública, para lo cual podrá contar con la asesoría de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General del Estado; 9. Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con

¹⁰⁰ Ibíd. art. 7.

¹⁰¹ Ibíd. art. 9.

¹⁰² Ibíd. art. 10.

esta Ley; 11. Incorporar y modernizar herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública y subastas electrónicas, así como impulsar la interconexión de plataformas tecnológicas de instituciones y servicios relacionados”.¹⁰³

En base a la atribución prevista en el artículo 7 numeral 4 y Disposición General Cuarta del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, los directores generales del Sercop han emitido resoluciones que son parte de la normativa complementaria a la LOSNCP, mismas que en la actualidad se encuentran codificadas “a fin de que se encuentren en concordancia con lo establecido en la Ley”.¹⁰⁴

Con estos antecedentes se puede afirmar que el marco jurídico de la contratación pública en el Ecuador se encuentra conformado por varios instrumentos legales y regulatorios en diferentes niveles, generales y específicos, que deben aplicarse de acuerdo con su respectiva jerarquía normativa.

Bajo la perspectiva de la pirámide de Kelsen, el ordenamiento jurídico ecuatoriano sobre contratación pública está integrado por la Constitución de la República en el nivel más alto, luego está la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública y su Reglamento General hasta la reglamentación complementaria como son las Resoluciones emitidas por el ente rector Sercop, los modelos obligatorios de los pliegos formalmente utilizados en cada procedimiento, las condiciones generales de los contratos en base a la competencia de generar normativa en la forma de instrumentos de aplicación, instructivos, manuales y otros.

En la práctica dos entidades generan normativa adicional en contratación pública mediante sus actos públicos, y estas son la Contraloría General del Estado (CGE) y la Procuraduría General del Estados (PGE). Ambas instancias emiten recomendaciones en el primer caso, y pronunciamientos en el segundo de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas, por lo tanto estos actos forman parte del conjunto de normas que rigen la contratación pública.

Como actividad de verificación en el marco de este trabajo, se realizó búsquedas en los portales electrónicos tanto de la Contraloría como de la Procuraduría General del Estado respecto de los diferentes recomendaciones y pronunciamientos respecto de contratación pública.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009, Disposición Transitoria Cuarta.

Se evidenció que no existe una sistematización adecuada de las recomendaciones y pronunciamientos, lo que obliga a los usuarios a tener algunos datos para poder buscar información respecto de un determinado proceso y si hubo alguna recomendación o pronunciamiento al respecto. En la página web del Sercop existe un link de “transparencia”, en el cual, a modo de ejemplo se revisó la rendición de cuentas del mes de agosto de 2019, específicamente el referente al literal h) del artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), relativo a “los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal”, en el cual se despliega un listado de 20 exámenes especiales y auditorías realizadas por la Contraloría General del Estado.

Sin embargo, al revisar el informe aprobado respecto de determinado examen especial, el link dirige a la página web de la CGE, en la cual el usuario debe llenar los campos requeridos como: unidad de control, tipo de examen, año, número de informe, nombre de la entidad.

En conclusión una sección importante de la normativa aplicable no cuenta con sistematización ni adecuado acceso.

1.2.1. Aportes de la LOSNCP

A continuación se exponen, para el criterio de la autora de este trabajo de investigación, los nuevos o los más relevantes aportes de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sin que el orden determine su mayor o menor importancia:

- Dinamizar la contratación pública a través del fomento e impulso de la innovación tecnológica, la eficiencia y transparencia de los procesos de adquisiciones con el uso obligatorio de las *herramientas tecnológicas*, que se exige desde la fase precontractual hasta el cumplimiento de la etapa contractual, conforme consta en las diversas disposiciones citadas *ut supra*. A través de los mecanismos tecnológicos lo que se pretende es socializar los requerimientos de las instituciones públicas y la respectiva participación de los ciudadanos, y así garantizar que los procesos sean transparentes y objetivos.
- Obligatoriedad que tienen las instituciones públicas de elaborar un *Plan anual de contratación* (PAC), conforme dispone el artículo 22 de la LOSNCP, “las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del

Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado.

El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal COMPRASPUBLICAS”.¹⁰⁵

Paralelamente, conforme lo establece el artículo 23 del mismo cuerpo legal, antes de iniciar un procedimiento precontractual, la entidad contratante debe “contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad”.¹⁰⁶

En el segundo párrafo de este artículo 23, se especifica que dichos estudios y diseños deben incluir “obligatoriamente como condición previa a su aprobación e inicio del proceso contractual, el análisis de desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión, según corresponda, los que determinarán la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo a la metodología y parámetros determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública”.¹⁰⁷

- Esto nos conduce a referirnos a la valoración para incentivar la *participación nacional*, que se encuentra estipulado en la Ley en sus artículos 25.1 y 25.2 a través de márgenes de preferencia para los proveedores de origen local o nacional de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría. Se entiende que los márgenes de preferencia deben ser “proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, entrega de anticipos, subcontratación preferente, entre otros”.¹⁰⁸
- En lo referente a las herramientas utilizadas por el sistema, se encuentra el Registro Único de Proveedores (RUP) que es conformado por el Registro

¹⁰⁵ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 1*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008, art. 22.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, art. 23.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ *Ibíd.*, art. 25.2

de Contratos, Registro de Incumplimientos y Registro de Entidades Contratantes y el portal de Compras Públicas.

En su artículo 6 numeral 29, la Ley Orgánica lo define como “la Base de Datos de los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, habilitados para participar en los procedimientos establecidos en esta Ley. Su administración está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública y se lo requiere para poder contratar con las Entidades Contratantes.”¹⁰⁹

- En el capítulo II de la LOSNCP se dispone que el Servicio Nacional de Contratación Pública tiene a su cargo “el cumplimiento de las atribuciones previstas en esta Ley, incluyendo en consecuencia, la verificación de:
 1. El uso obligatorio de las herramientas del Sistema, para rendir cuentas, informar, promocionar, publicitar y realizar todo el ciclo transaccional de la contratación pública;
 2. El uso obligatorio de los modelos precontractuales, contractuales oficializados por el Servicio Nacional de Contratación Pública;
 3. El cumplimiento de las políticas emitidas por el Directorio del Sercop y los planes y presupuestos institucionales en materia de contratación pública;
 4. La contratación con proveedores inscritos en el RUP, salvo las excepciones puntualizadas en esta Ley;
 5. Que los proveedores seleccionados no presenten inhabilidad o incapacidad alguna hasta el momento de la contratación; y,
 6. Que la información que conste en las herramientas del Sistema se encuentre actualizada”.¹¹⁰

En el artículo 14 de la LOSNCP se establece el control, monitoreo y evaluación del Sistema de Contratación Pública que lo ejercerá el Sercop como ente rector, el cual también deberá informar a la Contraloría y a la Procuraduría Generales del Estado respecto del cometimiento de infracciones a lo dispuesto en la Ley.

Cabe señalar que el artículo 15 de la Ley Orgánica prevé que “corresponde a los organismos de control del Estado, dentro del marco de sus atribuciones, realizar los

¹⁰⁹ Ibid., art. 6, num. 29.

¹¹⁰ Ibid., art. 14.

controles posteriores a los procedimientos de contratación efectuados por las Entidades Contratantes”.¹¹¹

En aplicación de los artículos referidos *ut supra* (14 y 15 LOSNCP), el Sercop ejerce su rol supervisor en un proceso de contratación, mediante el ejercicio de un monitoreo constante de los procedimientos efectuados en el marco del SNCP, y emite observaciones de orden técnico y legal en la fase precontractual, las cuales son de cumplimiento obligatorio.¹¹²

El Sercop realiza esta acción de control a través de la Dirección de Supervisión de Procedimientos que es parte de la Coordinación Técnica de Control.¹¹³ Desde la publicación de la invitación a participar en un proceso de selección hasta el acto de adjudicación, puede emitir sus recomendaciones de cumplimiento obligatorio directamente a la entidad contratante.

Una vez superado el acto de adjudicación, el Sercop aún conserva la potestad de supervisión del proceso, sin embargo no emite recomendaciones sino que sus hallazgos son remitidos a otros organismos de control como son la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado, quienes tienen la facultad de ejercer sus propias acciones en el marco de sus atribuciones determinadas en la Constitución de la República del Ecuador y su propia normativa.

Estas disposiciones tienen como efecto positivo que moderniza la contratación pública en Ecuador, y a la par, es un avance para cumplir con el fin de la Administración Pública que es satisfacer las necesidades colectivas y de las entidades públicas, mediante la publicación de los procesos y el acceso de todos a la información o, como lo menciona el Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo del Ecuador, “promueve el uso intensivo de tecnologías para simplificar los procedimientos de contratación legalmente establecidos, para democratizar el uso de la información y transparentarla gratuitamente”.¹¹⁴

¹¹¹ *Ibíd.*, art. 15.

¹¹² Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009, art. 6.

¹¹³ Sercop, *Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos*, (Quito: Sercop, 2020), https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2017/11/Estatuto_organico_aprobado2017.pdf.

¹¹⁴ Sercop y Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo del Ecuador* (Quito: Sercop y Superintendencia de Control del Poder de Mercado, 2015), 39, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2015/08/Manual-de-Buenas-Prácticas-en-la-Contratación-Pública-versión-1.pdf>.

A esto se debería adicionar que la divulgación de la información de los diferentes procesos contractuales también permite que estos sean más transparentes desde su inicio, lo que facilita el acceso y participación de un mayor número de proveedores y su consecuente control social, a través de la rendición de cuentas de las entidades contratantes.

Respecto al uso de las herramientas tecnológicas, el Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del cual el Ecuador es un país miembro desde mayo de 2019, dejó sentado en su recomendación VIII que se debe “hacer uso de las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas de contratación electrónica para todo el ciclo de la contratación pública”,¹¹⁵ siendo la intención que en los diferentes procesos de contratación pública se utilicen las tecnologías de la información y la comunicación, lo que garantizaría la transparencia y la simplificación de los procedimientos.

Todo ello tiene incidencia en la automatización de los procesos de compras públicas reduciendo tiempos, costos administrativos y gastos de operación para el Estado, pero también permitiendo el monitoreo del uso de los recursos públicos, comenzando por el origen de los fondos y continuando hasta la finalización del proyecto.

Paralelamente, en el informe de Evaluación del Sistema Nacional de Compras Públicas de Ecuador 2018 preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con la *Methodology for Assessing Procurement Systems* (MAPS) consta, en el llamado *Pilar I - Marco Legislativo y Regulatorio*, que “el Sistema de Contrataciones Públicas de Ecuador cuenta con normas y reglamentos sobre procedimientos de aplicación de ofertas, sobre contratación de licitantes y sobre los responsables de cada proceso”.¹¹⁶

Cabe señalar que la referencia a la *contratación de licitantes* abarca realmente a todos los oferentes de los diferentes tipos de procedimientos de contratación pública, sean estos realizados a través de contratación directa, lista corta, concurso público, subasta inversa o licitaciones.

¹¹⁵ Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Recomendación VIII, 10, en <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

¹¹⁶ Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador, *Informe de autoevaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador con la metodología Methodology for Assessing Procurement Systems* (MAPS), 2018.

El marco normativo del SNCP, según esta evaluación, cumple con los postulados de un sistema propicio, debido a que es adecuado para la ejecución de la contratación pública con ajuste a los estándares técnicos reconocidos internacionalmente.

Sin embargo de lo anterior, el informe señala también que “existe la percepción de que las reglamentaciones de implementación cumplen con lo requerido, pero se deja a discreción de toda entidad contratante el establecimiento de parámetros de calificación de la oferta técnica, y la incidencia de la calificación de la oferta económica en el total de la puntuación, lo que sugiere que los resultados de la evaluación se basan en criterios subjetivos”.¹¹⁷ Al respecto, es importante que existan parámetros objetivos de evaluación de las ofertas pues todos los oferentes deben tener acceso y ser calificados de forma equitativa.

Justamente, en este mismo campo, uno de los objetivos de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es el de “garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública, promover la participación de grupos históricamente relegados a través de ofertas competitivas en el marco de la Ley Orgánica de Contratación Pública”,¹¹⁸ por lo tanto la transparencia y la participación amplia son objetivos primordiales del Sistema Nacional.

2. Principios de la contratación pública en Ecuador

Previo a la vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública no figuraban, en los cuerpos legales analizados, los principios previstos en los artículos 288 de la Constitución de la República del Ecuador vigente y 4 de la LOSNCP, como son el de trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

Tanto es así que los procediemintos no velaban expresamente por el correcto manejo de los recursos públicos en *pro* del bien común de los ciudadanos, sino que se encaminaban simplemente a un proceso funcional cumpliendo los procesos, sin mirar más allá, a los resultados.

Esto nos lleva a analizar los principios constitucionalizados que rigen la contratación pública en nuestro país, coincidiendo algunos de ellos con los que son reconocidos y utilizados a nivel internacional.

¹¹⁷ *Ibíd.*

¹¹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Ley 1, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008, art. 9, num. 3.

Del análisis del marco jurídico de la contratación pública referido *ut supra*, surge el siguiente cuadro (Tabla 1), que expone los diferentes principios según son citados en las principales normas que rigen el SNCP, desde la Constitución hasta las Resoluciones del Sercop. En el caso de la Constitución se diferencia cuando se refieren a principios aplicados a la administración pública en general y a la contratación pública en particular.

En la Tabla 1 también constan los principios generales previstos en Código Orgánico Administrativo, mismos que en su mayoría coinciden con los previstos en la Constitución de la República del Ecuador o las normas que rigen el ámbito de la contratación pública, como son la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y la Codificación de las Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública.

Tabla 2
Principios contenidos en la normativa ecuatoriana

| Principios | Constitución | | Código Orgánico Administrativo | LOSNC | Reglamento LOSNC | Resolución Sercop |
|--------------------------|--|----------------------|---|---|---|--|
| | Administración pública | Contratación pública | | | | |
| Eficacia | art. 32; 66 #25; 198; 227; 340 | - | art. 3; 27; 74; 190; Disposición Transitoria Cuarta | art.2 | art. 20; 73; 83; 85 | art. 3; 5; 298 |
| Eficiencia | art. 32; 34; 66 #25; 181; 198; 227; 284 #4; 300; 302; 313; 314; 320; 336; 340; 368; 372; 385 #3; 397 #5; 413 | art. 288 | art. 4; 5; 27; 74; Disposición Transitoria Cuarta | art.9 #9 | art. 20 | art. 3; 5; 121, 2 a); 298 |
| Calidad | art. 32; 52; 66 #25; 100 #2; 227; 267 #8; 314; 315; 320; 336; 338; 340; 351; 357; 366 | art. 288 | art. 5 | art. 2; 4; 9 #1; 41; 45; 56; 74; 76 | art. 3; 20; 73; 76; 80; 83; 85; 145 | art. 99; 108; 116; 127; 136; 298; 345; 400; 403; 410; 411; 413; 415; 416; 419; 420; 422; 4 ; 442; 520; 526 |
| Jerarquía | art. 11 #6, 227, 425 | - | art. 6 | - | - | - |
| Desconcentración | art. 227 | - | art. 7; 84 | - | - | - |
| Descentralización | art. 3 #6, 227, 390 | - | art. 8; 83 | - | - | - |
| Coordinación | art. 227, 234; 263, 267; 392 | - | art. 9; 28 | - | - | art. 474 |
| Participación | art. 1; 16 #5; 34; 38 #2; 39; 45; 47 #7; 48 #1,4; 61; 65; 85; 95; 97; 100; 157; 171; 198; 204; 206; 207; 208; 227; 238; 248; 251; 276; 279; 319; 340; 359; 384; 395 #3; 398; 416 #10 | art. 288, 339 | art. 10; 37 | art. 4; 6 #4, 10, 13, 22; 9 #5, 7; 23; 25.1; 26; 37 | art. 2, 16, 33, 44; 67; Disposición General Segunda | art. 2 #73; 65; 66; 69; 74; 84; 85; 86; 87; 88; 88.2; 88.4; 193; 195; 266; 311; 314; 345, i); 351 #2; 356 |
| Planificación | art. 95; 141; 227; 261; 262; 263, 264; 275; 278; 279; 28354; 355; 375; 395; 412 | - | art. 11 | Considerandos 1, 2; art. 8; 9 #8; 22; Disposición General Segunda | - | art. 6 #1, 435 a) |
| Transparencia | art. 34; 100 #4; 181 #5; 204; 206 #1; 208 #1, #9; 217; 219 #4; 227; 297; 300; 309; 336; 340; 368; 422 | art. 288 | art. 12; 21 | art. 4; 9 # 3 | art. 3; Disposición Transitoria Tercera | art. 64.2; 104.1; 113; 156; 361.3; |

| Principios | Constitución | | Código Orgánico Administrativo | LOSNC | Reglamento LOSNC | Resolución Sercop |
|------------------------------------|--|----------------------|--------------------------------|--|--|--|
| | Administración pública | Contratación pública | | | | |
| Responsabilidad ambiental y social | art. 66 #15, # 26; 278 #2; 317; 340; 355; 396; 397 | art. 288 | - | - | - | - |
| Evaluación | art. 85; 141; 156; 227 | - | art. 13 | art.6; 14 | art. 6 # 3, 4; 13 | art. 383 # 6 |
| Juridicidad | - | - | art. 14; 18; 20 | - | - | - |
| Responsabilidad | art. 11; 198; 204; 233; 314; 340; 355; 380; 387; | - | art. 15 | art. 6 #9,a; 23; 53; 61; 65; 80; 98; 99; 103, Disposiciones Generales Segunda y Octava | art. 4; 19; 27; 28; 33; 42; 45; 47; 80; 149; 156 | art. 6 #1; 24; 40; 43; 94; 135; 202; 222; 248; 249; 264; 272; 273; 276; 301; 308; 364; 383; 399; 484; 502; 524 |
| Proporcionalidad | art. 76 #6; 116 | - | art. 16 | - | - | - |
| Buena fe | - | - | art. 17; 21; 40 | art. 72 | - | - |
| Mejor costo | - | - | - | art. 6 #17, 18, 19 | - | art. 215, 216, 217, 431.6 |

Fuente: Normativa vigente en el Ecuador a 10 de abril de 2020

Elaboración propia

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador prevé que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios¹¹⁹ de *eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación*”.¹²⁰

El artículo 288 ibídem establece que “las compras públicas cumplirán con criterios de *eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social*”.¹²¹

El artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública enumera los principios que rigen tanto la aplicación de dicha ley como a los contratos que de ella se deriven, siendo estos principios los siguientes: legalidad, trato justo, igualdad, *calidad*, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.

El artículo 5 de este mismo cuerpo legal dispone que “los procedimientos y los contratos sometidos a esta Ley se interpretarán y ejecutarán conforme los principios referidos en el artículo anterior y tomando en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato”.¹²²

El artículo 9 ibídem numeral 9 estipula uno de los objetivos del Estado en materia de contratación pública considerándolo como “un servicio a la colectividad que se rige

¹¹⁹ Se resalta en cursiva los principios que se analizan en este punto de la tesis.

¹²⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 227.

¹²¹ Ibídem., art. 288.

¹²² Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 1*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008, art.5.

por los principios de *eficacia, eficiencia, calidad*, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, *planificación*, transparencia y *evaluación*".¹²³

El artículo 20 de su Reglamento estipula en su tercer inciso que "En la determinación de las condiciones de los Pliegos, la Entidad contratante deberá propender a la *eficacia, eficiencia, calidad* de la obra, bienes y servicios que se pretende contratar y *ahorro* en sus contrataciones".¹²⁴

El 31 de agosto de 2017, el Director General del Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop) expidió la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Sercop (última reforma de 6 de abril de 2020). En la referida Codificación se recogen las diferentes resoluciones que habían sido emitidas, dentro de las cuales se encuentran algunas que hacen referencia directa a los principios que rigen la contratación pública en el Ecuador y que son de obligatorio cumplimiento.

En el artículo 106 de dicha Codificación estipula que "Las especificaciones técnicas o términos de referencia establecidos, se sujetarán a los principios que rigen la contratación pública".¹²⁵

Respecto de la facultad del órgano rector en materia de compras públicas, el artículo 473 de la referida Codificación, prevé que este puede "disponer medidas temporales de naturaleza cautelar con el fin de preservar los principios que prevé la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública".¹²⁶

Como se puede apreciar, toda la normativa ecuatoriana citada coincide en los principios de eficiencia, eficacia, calidad y planificación que fueron ya definidos en el capítulo primero de este trabajo. En el presente capítulo se hará énfasis en otros principios de la contratación pública que revisten mayor relevancia en función de su incidencia directa sobre la gestión para resultados de la administración pública.

En los siguientes párrafos se analizan los principios que no fueron explicados anteriormente en esta tesis.

¹²³ *Ibíd.*, art.9 num. 9.

¹²⁴ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009, art. 20.

¹²⁵ Ecuador, *Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública*, *Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública 72*, Registro Oficial Edición Especial 245, 29 de enero de 2018, art. 106.

¹²⁶ *Ibíd.*, art. 473.

2.1. Participación nacional

En relación con la *participación nacional*, el artículo 288 de la Constitución de la República señala que “las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”.¹²⁷

En concordancia el artículo 339 establece que “El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales”.¹²⁸

El artículo 6 numeral 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública por su parte, entiende por participación nacional a “aquel o aquellos participantes inscritos en el Registro Único de Proveedores cuya oferta se considere de origen nacional”.¹²⁹

El artículo 9 de la LOSNCP establece los objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, entre ellos “1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el plan nacional de desarrollo; [...] 3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública; 4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional; [...]; 9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado”.¹³⁰

El artículo 25.1, *ibíd.*, estipula que “Los pliegos contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría, de origen local y nacional, de acuerdo con los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública”.¹³¹

¹²⁷ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 288.

¹²⁸ *Ibíd.*, art. 339.

¹²⁹ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 1*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008, art. 6 num. 23.

¹³⁰ *Ibíd.*

¹³¹ *Ibíd.*, art. 25.1.

Asimismo, el artículo 25.2, *ibíd.*, determina que dará preferencia a bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, y a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, pequeñas y medianas empresas, “mediante la aplicación de mecanismos tales como: márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, entrega de anticipos, subcontratación preferente, entre otros.”¹³²

El artículo 54 de la LOSNCP hace referencia directa al contenido de los pliegos que debe elaborar la entidad requirente en los procedimientos especiales, indicando que “los pliegos contendrán criterios de valoración para incentivar el empleo de materiales, insumos, equipo y mano de obra de origen local o nacional”.¹³³

En el último inciso del artículo 44 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, consta que “el Sercop establecerá el o los mecanismos para ponderar el criterio de mejor costo previsto en el artículo 6 número 17 de la Ley, con los criterios de valoración que permitan incentivar y promover la participación nacional establecida en el artículo 25 de la Ley”.¹³⁴

Por su parte, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, prevé como uno de sus fines, el de “fomentar la producción nacional, comercio y consumo sustentable de bienes y servicios, con responsabilidad social y ambiental, así como su comercialización y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas”,¹³⁵ y que “el Ministerio a cargo de la política industrial conjuntamente con el organismo rector de las compras públicas, desarrollarán mecanismos pertinentes para el control del componente nacional agregado en la adquisición de bienes y servicios, en las compras públicas y en las inversiones que se realicen en los proyectos en los sectores estratégicos”.¹³⁶

En concordancia, el Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas estipula en el artículo 49 que las entidades sujetas a dicho Código, “elaborarán sus programas y proyectos de inversión pública; privilegiando la adquisición de bienes y servicios nacionales”.¹³⁷

¹³² *Ibíd.*, art. 25.2.

¹³³ *Ibíd.*, art. 54.

¹³⁴ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009, art.44.

¹³⁵ Ecuador, *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Ley 0*, Registro Oficial Suplemento 351, 29 de diciembre de 2010, art. 4, lit. c).

¹³⁶ *Ibíd.*, art. 102.

¹³⁷ Ecuador, *Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Decreto Ejecutivo 489, Registro Oficial Suplemento 383, 26 de noviembre de 2014, art. 49.

El Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo del Ecuador, prevé como uno de los objetivos de la contratación pública, “la dinamización de la producción nacional y local aprovechando el mercado que genera la contratación pública, para lo cual se han establecido mecanismos de incentivo y fomento, como es la aplicación de márgenes de preferencia y criterios de contratación preferente, buscando sobretudo la participación de los micro, pequeños y medianos productores nacionales, y a los estratos de la economía popular y solidaria”.¹³⁸

De lo anterior se puede concluir que las entidades públicas que necesiten realizar contrataciones de bienes, servicios, obras o consultoría deben promover e incentivar a los oferentes que estén registrados como parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), locales o nacionales, otorgándoles márgenes de preferencia de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Industrias y Productividad.

Esta actuación puede verse dirigida a que los recursos que se utilizaron para fabricar o brindar un servicio permanezcan en el Ecuador, lo que para Pablo Dávila “constituye una política macroeconómica”.¹³⁹

Sobre la base de estas disposiciones cabe preguntarse si tiene sentido y verdadera justificación que se brinde un trato preferencial a determinados oferentes si es que se lo hace a costa de la capacidad, calidad y costo del bien, servicio u obra requerido.

2.2. Transparencia

Respecto del principio de *transparencia*, la Constitución de la República del Ecuador lo prevé entre los criterios enumerados en el artículo 288 a los que deben sujetarse las compras públicas. En concordancia, este se encuentra previsto en Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública como uno de los objetivos del sistema que es el de “garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública”,¹⁴⁰ para precautelar los intereses institucionales y del Estado.

En este mismo sentido, el capítulo III del Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo del Ecuador, reza que el principio de transparencia no es más que “garantizar que la actividad y la gestión de la Administración

¹³⁸ Sercop y Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública*, 23.

¹³⁹ Pablo Oswaldo Dávila C., *Teoría General de la Contratación Pública ecuatoriana* (Quito: Cevallos Editora jurídica, 2015), 213.

¹⁴⁰ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009, art. 9, num. 3.

Pública se realicen bajo la moral y la ética, y que los procedimientos de contratación pública se lleven de manera imparcial, de acuerdo con las prácticas de la honestidad y la justicia. La transparencia promueve el diáfano obrar del Estado y sus instituciones, y se ha constituido en la mejor estrategia para eliminar la corrupción”.¹⁴¹

Este principio supone que todo proceso de selección de la oferta y posterior adjudicación se lo debe hacer de manera pública y que toda persona puede tener acceso a la información respecto al desarrollo de cada una de las etapas del proceso, como en efecto menciona Antonia Olivares Hortal que “en el contexto de la contratación pública, el concepto de transparencia no se concibe sin el ejercicio de la publicidad de los actos administrativos”.¹⁴²

Siendo así la intención de reducir la corrupción, que según la ecuación del doctor Robert Klitgaard, experto en materia de control de corrupción, esta es igual a monopolio de las decisiones públicas, más discrecionalidad en la adopción de acciones, y menos transparencia. Es decir, la transparencia se conceptúa como la práctica más importante para reducir la incidencia de los casos de corrupción.

Siguiendo estos principios, en la normativa se optó por promover la transparencia de los procesos de adquisiciones públicas a través de un sistema electrónico, como es en Ecuador la página www.compraspublicas.gob.ec; y se creó un ente rector de las adquisiciones del Estado ecuatoriano, el Servicio Nacional de Contratación Pública Sercop. Estos avances normativos son elementos hacia la implementación de la gestión para resultados en materia de contratación pública en el país. Otro avance importante sería que los usuarios de contratación pública tengan fácil acceso a la información sobre todas las leyes y normas que rigen las adquisiciones y procesos de contratación, invitaciones a ofertar y adjudicaciones de contratos.

El principio de transparencia también se encontraba recogido con anterioridad en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que se publicó el 18 de mayo de 2004.

Así en su segundo considerando prevé que es “necesario hacer efectivo el principio de publicidad de los actos, contratos y gestiones de las instituciones del Estado

¹⁴¹ Sercop y Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública*, 39.

¹⁴² Antonia Olivares Hortal, “Confidencialidad y transparencia en contratación pública”, *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º 7 (2016): 61.

y de aquellas financiadas con recursos públicos o que por su naturaleza sean de interés público”,¹⁴³ y en el artículo 7 literal i) dispone que

por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria: [...] “i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;”¹⁴⁴

Con base en esta norma, las entidades poseedoras de información pública deben disponer en sus respectivas páginas web de un enlace denominado “transparencia” por medio del cual toda persona puede tener acceso fácil a la información de la entidad respecto de los diferentes procesos precontractuales y contractuales que se han realizado, materia que importa en este punto.

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo es el “órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública”,¹⁴⁵ pues esta entidad es rectora en temas de acceso de la información y debe elaborar cada año un “informe consolidado nacional de evaluación, sobre la base de la información publicada en los portales o páginas web, así como todos los medios idóneos que mantienen todas las instituciones y personas jurídicas de derecho público, o privado, sujetas a esta Ley”,¹⁴⁶ sin perjuicio de la autoevaluación que debe realizar cada entidad de forma mensual.

Para Carlos Lesmes Serrano, “la transparencia es un antídoto contra la corrupción y facilita el control del gasto y la acción de gobierno por parte de la ciudadanía”.¹⁴⁷

En julio de 2019, el Sercop obtuvo una certificación internacional antisoborno ISO37001:2016, la cual certifica que los procesos internos del Sercop tienen el diseño y las medidas adecuadas para evitar la ocurrencia de sobornos en su campo de acción. Si bien este es un paso importante hacia la transparencia del Sistema Nacional de

¹⁴³ Ecuador, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 24*, Registro Oficial Suplemento 337, 18 de mayo de 2004, Segundo Considerando.

¹⁴⁴ *Ibid.*, art. 7, lit. i).

¹⁴⁵ *Ibid.*, art. 11, lit. a).

¹⁴⁶ *Ibid.*, lit. e).

¹⁴⁷ Carlos Lesmes Serrano, conferencia sobre “Transparencia y Poder Judicial”, Parlamento de Canarias, 25 de septiembre de 2014, citado en José Manuel Martínez Fernández, “Transparencia versus corrupción en la contratación pública: Medidas de transparencia en todas las fases de la contratación pública como antídoto contra la corrupción” (tesis doctoral, Universidad de León Universidad de León, 2016), 93.

Contratación Pública, conviene aclarar que no se ha certificado las contrataciones públicas en Ecuador ni el sistema en sí mismo, sino los procesos administrativos de un organismo público.¹⁴⁸

En suma, transparentar las adquisiciones públicas y mejorar la competencia; sin embargo, aún existe el riesgo de corrupción, puesto que los incentivos para la misma no se han suprimido, pese a la existencia tanto de normas como de principios, que justamente pretenden implementar prescripciones tanto específicas como inespecíficas que serían a decir de Salvador Parrado, el “cómo se tienen que comportar los actores sociales en determinadas situaciones...”¹⁴⁹ y orientar su conducta.

2.3. Mejor costo

Por otro lado, el artículo 6 numerales 17, 18 y 19 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, hace referencia al *mejor costo*, en bienes o servicios normalizados y no normalizados, así como en consultoría.

El último inciso del artículo 44 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, referente a la subasta inversa electrónica, establece que “el Sercop establecerá el o los mecanismos para ponderar el criterio de mejor costo previsto en el artículo 6 número 17 de la Ley, con los criterios de valoración que permitan incentivar y promover la participación nacional establecida en el artículo 25 de la Ley”.¹⁵⁰

En el Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo elaborado por el Sercop y la Superintendencia de Control del Poder del Mercado se indica que únicamente el proveedor “que cumpliera con la integridad de la oferta y todos los parámetros establecidos, y la oferta de mejor costo, es decir que cumpla con las mejores condiciones técnicas, legales y económicas podrá ser adjudicado”.¹⁵¹

El concepto de mejor costo es tratado en Colombia y en otros países, como un principio básico de la contratación pública.

En su artículo referente al “Análisis económico de los procedimientos de selección de contratistas del Estado en el Derecho colombiano: Hacia un mecanismo eficiente y

¹⁴⁸ Servicio Nacional de Contratación Pública, *La Certificación Antisoborno alcanzada por el SERCOP es un hito en la lucha contra la corrupción*, 2019, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/la-certificacion-antisoborno-alcanzada-por-el-sercop-es-un-hito-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>.

¹⁴⁹ Salvador Parrado, *El análisis de la gestión pública* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015), 87.

¹⁵⁰ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009, art. 44.

¹⁵¹ Sercop y Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública*, 15.

transparente”, Mónica Sofía Safar Díaz expone que “el ahorro inmediato en el precio del contrato puede representar un mayor costo en el mantenimiento del objeto, o incluso por una nueva adquisición mientras que un mayor valor inmediato puede representar un gran ahorro de recursos públicos en el futuro”.¹⁵²

Equivocadamente, en un inicio se consideró que, para precautelar los recursos públicos, se debía adjudicar los contratos de consultoría, obras, bienes o servicios a quienes ofertaban el precio más bajo. No obstante, esto pudo incurrir en mayores gastos, pues como lo predica el refrán: “lo barato sale caro”, se presentaron situaciones en las que se debían formalizar contratos complementarios o nuevas contrataciones para llegar a tener lo que era realmente esperado y necesitado.

En el Ecuador, el concepto de mejor costo es considerado como una instrucción a los compradores más que como un principio. En efecto no consta establecido explícitamente entre los principios ya enumerados en las diferentes normas.

En contraparte, la OCDE prevé en su Décima Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública, referente a la *evaluación*, que “el objetivo primordial del sistema de contratación pública de un estado es brindar eficiencia y “valor por dinero” en el uso de fondos públicos. La evaluación consiste en tratar de responder la pregunta fundamental de si el sistema y las operaciones de adquisiciones finalmente cumplen de acuerdo con los objetivos principales establecidos (objetivos de política primaria y secundaria)”.¹⁵³

El Commonwealth Procurement Guidelines (CPG) Australian National Audit Office, establece el principio de valor por dinero como el principio básico de adquisición y, por lo tanto, como un objetivo clave en generación de contratos.

Este documento define la relación valor por dinero en un proceso de adquisición como un análisis comparativo de todos los costos y beneficios relevantes de cada propuesta a lo largo de todo el ciclo de adquisición. Se señala que este principio básico está respaldado por la competencia abierta, la no discriminación, la eficiencia, la efectividad, el uso económico y ético de los recursos.

¹⁵² Mónica Sofía Safar Díaz, *Análisis económico de los procedimientos de selección de contratistas del Estado en el Derecho colombiano: Hacia un mecanismo eficiente y transparente* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009), doi:10.4000/books.uec.392.

¹⁵³ Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Recomendación X, 11, en <https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.

Las evaluaciones de la relación valor por dinero para todo el ciclo de vida de los productos, de acuerdo al CPG,¹⁵⁴ debe incluir la evaluación de: conveniencia de uso; el historial de desempeño de cada posible proveedor; el riesgo relativo de cada propuesta; la flexibilidad para adaptarse a posibles cambios durante el ciclo de vida de los bienes o servicios; consideraciones financieras que incluyen todos los beneficios y costos directos e indirectos relevantes durante todo el ciclo de adquisición, y la evaluación de las opciones de contrato.

La OCDE y la Unión Europea, en su manual de entrenamiento de Compras Públicas de 2015 desarrollado a través de la iniciativa conjunta “Apoyo para la mejora de la gobernanza y la gestión” (SIGMA) define el término valor por dinero en términos de economía y eficiencia. Este término supone que el procedimiento de adquisición se lleve a cabo con el menor desperdicio (en términos de costo y tiempo) y el mayor beneficio posible. Los autores señalan que es posible comprender este concepto de manera integral fijándose en los requerimientos y evaluaciones de los compradores.

La premisa básica es que se debe comprar lo que realmente se necesita. Si bien corresponde a la autoridad contratante decidir qué comprar, el punto es que las especificaciones deben coincidir con las necesidades reales de la autoridad contratante.

Por otro lado, el principio del valor por dinero también reconoce que los bienes y servicios no siempre son homogéneos, es decir, que difieren en calidad, durabilidad, longevidad, disponibilidad y otras condiciones de venta. Por tanto, se espera que los contratantes adquieran la combinación óptima de características que satisfagan sus necesidades. De esta manera, las diferentes cualidades, costos intrínsecos, longevidad, durabilidad, etc. de los diversos productos que se ofrecen se medirán contra su costo.

Según la definición que aportan las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-15 (vigentes a partir de enero 2020), valor por dinero es “el uso efectivo, eficiente y económico de los recursos, lo que requiere la evaluación de los costos y beneficios pertinentes junto con una evaluación de los riesgos y atributos distintos al precio, según corresponda. El precio solo no necesariamente representa el valor por dinero, dado que también podrían

¹⁵⁴ Vince Sharma y Paul Armergo, “Australia: Value for money in Commonwealth Government procurement – What is it?”, *Mondaq*, 12 de diciembre de 2011, <http://www.mondaq.com/australia/x/157188/Government+Contracts+Procurement+PPP/Value+for+mone y+in+Commonwealth+Government+procurement+What+is+it>.

priorizarse como parte de la oferta los atributos distintos al precio, como la calidad, la sostenibilidad, la innovación y los costos del ciclo de vida”.¹⁵⁵

El Banco Mundial, en su “Guía de Compras: Logrando valor por dinero en proyectos financiados por el Banco Mundial”, de julio de 2016, define el valor por dinero de forma idéntica a la que se menciona en el párrafo anterior. El Banco Mundial reconoce que existen oportunidades a lo largo del proceso de adquisición para utilizar de manera más efectiva, eficiente y económica los recursos disponibles para un proyecto. En otras palabras, para lograr una relación de valor por dinero, el Banco Mundial establece que se requiere asegurar:

- integridad en todo el proceso de adquisición;
- que las necesidades del usuario final y otras partes interesadas se identifiquen y se tengan en cuenta en los planes de adquisición;
- que los riesgos para alcanzar los objetivos requeridos se identifiquen y mitiguen adecuadamente a través del diseño de acuerdos de adquisición;
- que los acuerdos de adquisición sean adecuados para los propósitos establecidos con relación al riesgo, el valor y la complejidad de la adquisición y también al contexto operativo y la naturaleza del mercado de suministros;
- cuando corresponda, que los proveedores tengan oportunidad de ofrecer soluciones rentables e innovadoras para satisfacer las necesidades identificadas;
- que las decisiones de adjudicación de contratos se basen en criterios de evaluación apropiados y una adecuada evaluación del costo de vida del activo; y
- que los contratos se gestionen de manera efectiva para garantizar que se logre la relación valor por dinero a lo largo de la entrega. Se entiende que la administración pública busca y debe propender justamente a realizar contrataciones con miras a obtener un mejor costo o valor por dinero, es decir que en primer lugar se cumpla con las especificaciones y requerimientos técnicos (calidad), presupuestarios, legales y en segundo lugar el precio más bajo.¹⁵⁶

En este sentido, Natalia Ferreira, gerente de regulación de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales de Uruguay (ACCE), mencionó que en los criterios de adjudicación “el precio no es ya el único elemento decisorio” y “las reglas flexibles dan margen para actuar de acuerdo a las necesidades de la administración”.¹⁵⁷

En su artículo referido *ut supra* Safar Díaz expuso que “calidad alta y precio bajo no son criterios compatibles y que la administración no puede esperar obtener el máximo

¹⁵⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, *Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-15* (Washington, DC: BID, 2019), <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1132444900-23307>.

¹⁵⁶ The World Bank, *Procurement Guidance, “Value for Money, Achieving VfM in Investment Projects Financed by the World Bank”*, Washington DC, July 2016, 1.

¹⁵⁷ Natalia Ferreira en artículo de Ismael Grau, en revista “Búsqueda”, <https://www.busqueda.com.uy/nota/la-dgi-incorpora-un-sistema-antisoborno-mientras-analisis-senalando-debilidades-para-combatir-la>.

beneficio sin incurrir en ningún costo de modo que la eficiencia económica se mide por la mejor calidad posible a un precio razonable”.¹⁵⁸

Se coincide con esta visión colombiana, pues se debe propender a que las entidades y organismos logren que las contrataciones que realizan se ajusten a los resultados esperados desde la planificación.

3. Prácticas y mercado de la contratación pública en el Ecuador

En este punto se va a exponer y analizar la información obtenida del informe de rendición de cuentas¹⁵⁹ de la contratación pública a nivel nacional en el año 2018 que se publicó en la página www.compraspublicas.gob.ec.

3.1. Participación de la contratación pública en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y Presupuesto General del Estado (PGE)

Para comprender la importancia de la contratación pública con respecto al tamaño de la economía del país y su evolución, se presenta a continuación una relación de los montos adquiridos en cada año desde 2010 hasta 2018, frente al volumen del Producto Interno Bruto (PIB) y Presupuesto General del Estado (PGE) de los respectivos años fiscales.

¹⁵⁸ Safar Díaz, *Análisis económico de los procedimientos de selección*.

¹⁵⁹ Servicio Nacional de Contratación Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de la Contratación Pública 2018*, https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/03/Informe_Rendicion_Cuentas_2018_y_aportes-ciudadanos.pdf

Tabla 3
Contratación Pública en PGE y PIB 2010-2018

| Año | Contratación Pública (CP) (Millones de Dólares) | Presupuesto General del Estado (PGE – Inicial) (Millones de Dólares) | Producto Interno Bruto (PIB – Nominal) (Millones de Dólares) |
|------|---|--|--|
| 2010 | 7.053,2 | 21.282,1 | 69.555,4 |
| 2011 | 9.857,4 | 23.950,2 | 79.272,7 |
| 2012 | 9.887,5 | 26.109,3 | 87.924,5 |
| 2013 | 10.842,8 | 32.366,8 | 95.129,7 |
| 2014 | 8.197,6 | 34.300,6 | 101.726,3 |
| 2015 | 7.412,5 | 36.317,1 | 99.290,4 |
| 2016 | 6.916,4 | 29.835,1 | 98.614,0 |
| 2017 | 5.849,4 | 36.818,1 | 104.296,0 |
| 2018 | 7.000,6 | 34.853,4 | 109.454,3 |

Fuente: Informes Sercop
Elaboración propia

En el año 2018 la contratación pública representó el 20,1 % del PGE y el 6,4 % del PIB, dicho porcentaje es menor al registrado en todos los años anteriores, exceptuando el del año 2017 que se consideró como atípico por haber sido electoral. El monto total adjudicado en 2018 fue de 7.000,6 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

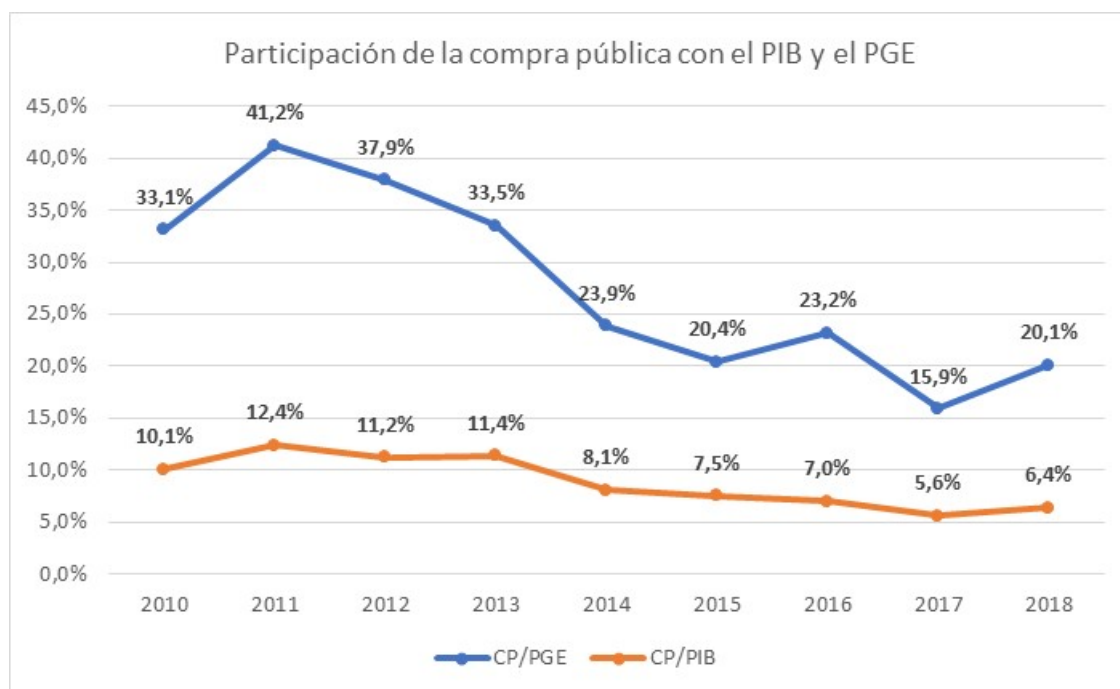


Ilustración 1. Participación de la compra pública PIB y PGE evolución 2010-2018

Fuente: Informes Sercop. Elaboración propia

Como se evidencia en la Ilustración 1, existió una disminución de las compras por parte del Gobierno Central en el 2018, así las adquisiciones de este sector representaron el 53 % del total de la compra pública, porcentaje menor al registrado en los últimos 3 años: 2017 (56 %), 2016 (67 %), y 2015 (62 %), esto fue consecuencia del plan de austeridad implementado en el país. En cambio, la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la compra pública pasó de 33 % en 2015 a 42 % en 2018.

3.2. La Contratación Pública por tipo de procedimiento

En el año 2018, el monto total de contratación pública alcanzó los 7.000,6 millones dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, de los cuales aproximadamente 5.392,7 millones (77 %) se realizaron mediante procedimientos de régimen común y 1.607,9 millones (23 %) por procedimientos de régimen especial.

Tabla 4
Adjudicaciones de compra pública en 2018 por tipo de procedimiento del Régimen Común

| Procedimiento | No. Procesos | Presupuesto (millones de dólares) | Adjudicado (millones de dólares) | % Participación |
|---------------------------------------|--------------|---|--|--------------------|
| Subasta inversa electrónica | 20.817 | 1.738,30 | 1.539,80 | 28,6% |
| Catálogo electrónico | 61.173 | 1.280,30 | 1.280,30 | 23,7% |
| Licitación | 415 | 1.223,50 | 1.141,50 | 21,2% |
| Cotización | 2.197 | 764,9 | 713,7 | 13,2% |
| Menor cuantía | 9.000 | 483 | 477,9 | 8,9% |
| Contratación directa | 3.094 | 64,1 | 63,6 | 1,2% |
| Lista corta | 388 | 62,9 | 61,6 | 1,1% |
| Ferias inclusivas | 485 | 58,4 | 58,4 | 1,1% |
| Licitación de seguros | 425 | 39,8 | 32,9 | 0,6% |
| Concurso público | 23 | 24,7 | 22,9 | 0,4% |
| Total adjudicado por régimen común | 98.017 | 5.739,90 | 5.392,70 | |

Fuente: Informes Sercop
Elaboración propia

En lo que respecta a la contratación pública por tipo de procedimiento dentro del Régimen Común, la Subasta Inversa Electrónica (SIE) fue la herramienta con mayores montos adjudicados, seguida por los realizados a través del Catálogo Electrónico, con

28.6 % y 23.7 % respectivamente. Estos dos procedimientos abarcaron el 52 % del total de Régimen Común, seguido de los procedimientos de Licitación y Cotización.

Durante el mismo período, en Régimen Especial, a través de la Contratación Interadministrativa y la Publicación Especial se adjudicó el 64,8 % del monto total, seguido de compras de bienes y servicios únicos con un 16,6 %, y con un 6,3 % en contrataciones dentro del procedimiento de Comunicación Social.

En otros procedimientos, la Publicación de Emergencias representó el 53,6 % del monto adjudicado, seguido por la Ínfima Cuantía con un 43,2 % de la contratación y finalmente, con el 3,3 % de representación en el monto total, se ubica la adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles.

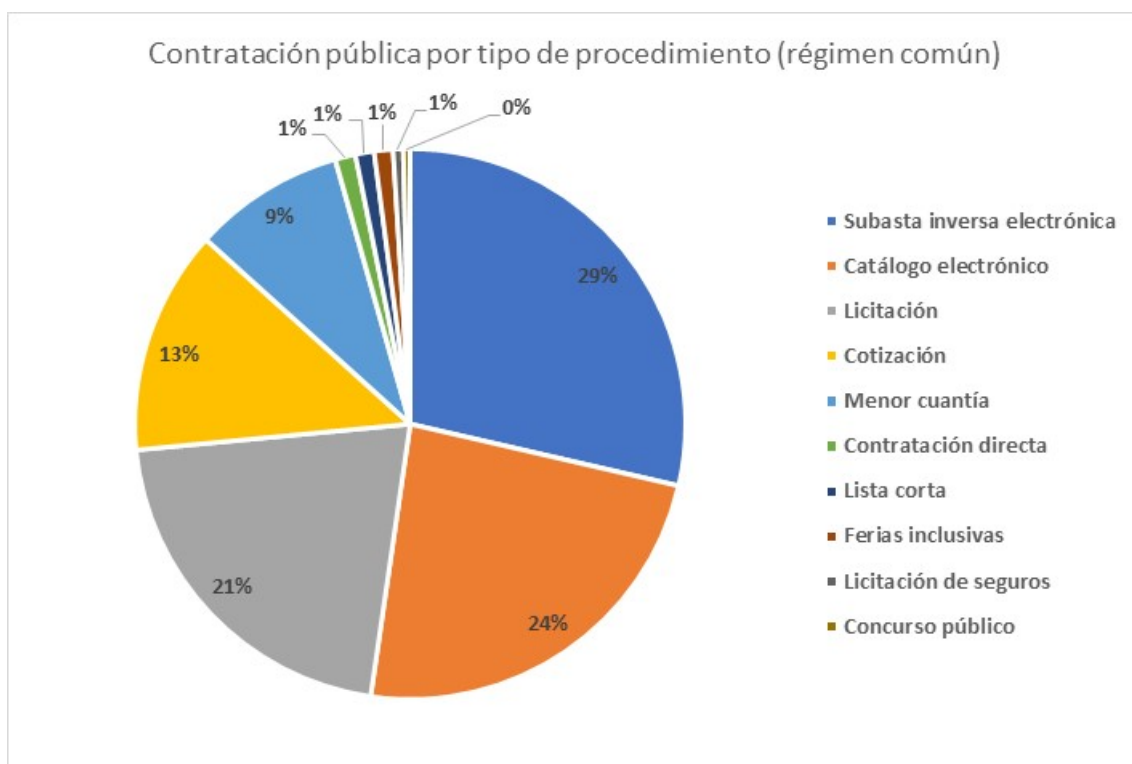


Ilustración 2. Contratación por tipo de procedimiento de Régimen Común, 2018

Fuente: Informes Sercop. Elaboración propia

En Régimen Especial en el año 2018 fueron adjudicados 29.753 contratos por un total de 1.607,90 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

Tabla 2
**Adjudicaciones de compra pública en 2018 por tipo de procedimiento
del Régimen Especial**

| Procedimiento | No. Procesos | Presupuesto (millones de dólares) | Adjudicado (millones de dólares) | % Participación |
|--|--------------|---|--|--------------------|
| Contratación interadministrativa | 2.792 | 552 | 549,7 | 34,19% |
| Publicación especial | 18.566 | 492,5 | 492,5 | 30,63% |
| Bienes y servicios únicos | 2.389 | 268,3 | 267,8 | 16,66% |
| Comunicación social | 2.888 | 101 | 100,7 | 6,26% |
| Giro específico del negocio de Empresas Públicas | 191 | 70,5 | 70,5 | 4,38% |
| Obra artística, científica o literaria | 1.479 | 54,8 | 54,8 | 3,41% |
| Repuestos o accesorios | 1.065 | 48,1 | 48 | 2,99% |
| Contrataciones con empresas públicas internacionales | 7 | 9,9 | 9,9 | 0,62% |
| Contratación de seguros | 250 | 9,3 | 9,2 | 0,57% |
| Asesoría y patrocinio jurídico | 85 | 3,8 | 3,8 | 0,24% |
| Transporte de correo interno o internacional | 34 | 0,6 | 0,6 | 0,04% |
| Cont. de instituciones financieras y de seguros del estado | 7 | 0,4 | 0,4 | 0,02% |
| Total adjudicado por régimen especial | 29.753 | 1.611,20 | 1.607,90 | |

Fuente: Informes Sercop
Elaboración propia

En cuanto a los procedimientos que comprenden el Régimen especial, a través del procedimiento de Contratación Interadministrativa se adjudicó el 34,2 % (549,7 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) del monto total para este tipo de régimen, seguido por Publicación Especial con un 30,6 % (492,5 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica); y, con un 16,7 % (267,8 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) las contrataciones de Bienes y Servicios Únicos.

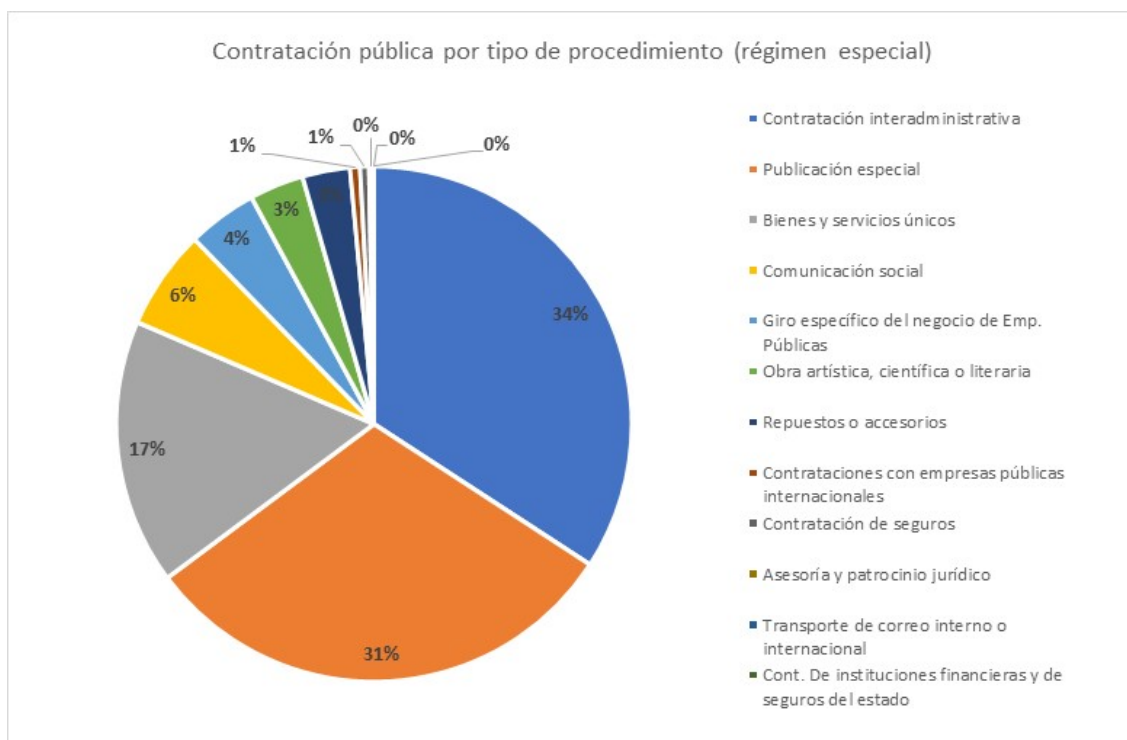


Ilustración 3. Contratación por tipo de procedimiento de Régimen Especial, 2018

Fuente: Informes Sercop. Elaboración propia

Como se evidencia de la Ilustración 3, sumando los montos adjudicados mediante la Contratación Pública Interadministrativa (que se utiliza para adquirir bienes, servicios y contratar obras con entidades del sector público sin necesidad de mediar un procedimiento competitivo) más la denominada Publicación Especial (que en la práctica corresponde a procedimientos sin una clasificación justificada) corresponden al 65 % de las adquisiciones por este régimen.

En opinión de la autora de esta investigación, estas cifras revelan que un volumen muy considerable de las adquisiciones evitó la participación y competencia, factores indispensables para obtener condiciones favorables al Estado como comprador.

Tabla 3
Adjudicación por otros procedimientos, 2018

| Procedimiento | No. Procesos | Presupuesto (millones de dólares) | Adjudicado (millones de dólares) | % Participación |
|--|--------------|---|--|--------------------|
| Emergencias | N.D. | N.D. | 512,1 | 53,6% |
| Ínfima cuantía | N.D. | N.D. | 412,7 | 43,2% |
| Arrendamiento/adquisición de bienes inmuebles | 415 | 1.223,50 | 31,5 | 3,3% |
| Total adjudicado por otros procedimientos | 1.174 | 31,5 | 956,3 | |

Fuente: Informes Sercop

Elaboración propia

Respecto a otros procedimientos en el año 2018, Emergencias representó el 53,6 % (512,1 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) del monto total adjudicado por este tipo de régimen, seguido por Ínfima Cuantía con un 43,2 % (412,7 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica), y finalmente con el 3,3 % (31,5 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) de representación en el monto total adjudicado, se ubica el procedimiento de Arrendamiento/Adquisición de bienes inmuebles.

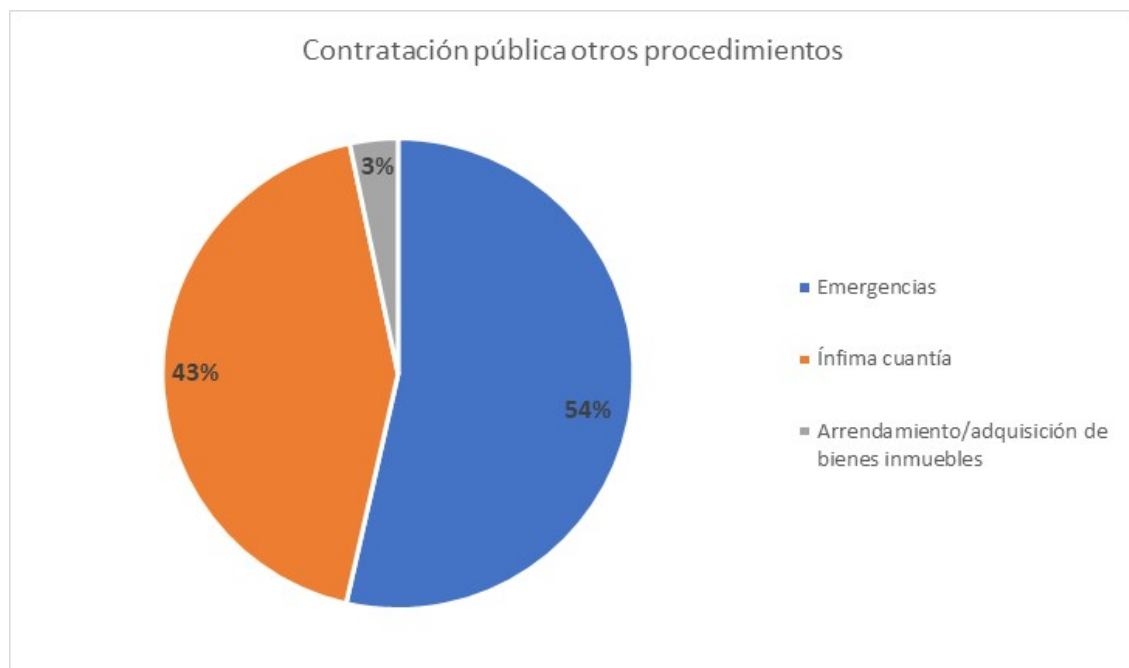


Ilustración 4. Adjudicación por otros procedimientos, 2018

Fuente: Informes Sercop. Elaboración propia

En la Ilustración 4 se aprecia que las adjudicaciones por declaratoria de estado de emergencia correspondieron al mayor volumen. El procedimiento de ínfima cuantía, que

significa un procedimiento muy abreviado para montos inferiores a 6.970,67 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica,¹⁶⁰ implicó un considerable monto agregado.

En esta situación, es criterio de la investigadora, considerar otros procedimientos que promuevan la eficiencia del proceso y la competencia de oferentes. En cuanto a la eficiencia, un monto considerado ínfimo deberá mantener un proceso administrativo que represente el menor esfuerzo y tiempo posible para la entidad compradora. Sin embargo, debe cuidarse que no se utilice esta modalidad como una forma de elusión de otros procesos competitivos.

3.3. Monto contratado por tipo de compra

Por tipo de compra se entiende la clase de objeto de la contratación, siendo los principales: servicios, bienes, construcción de obra, consultoría, productos farmacéuticos y seguros.

Tabla 7
Montos contratados por tipo de compra, 2018

| Tipo de compra | Monto adjudicado (millones de dólares) | % Participación |
|----------------|---|-----------------|
| Servicio | 2.323,8 | 33,2% |
| Obra | 2.243,9 | 32,1% |
| Bien | 2.080,8 | 29,7% |
| Consultoría | 170,3 | 2,4% |
| Fármacos | 148,9 | 2,1% |
| Seguros | 32,9 | 0,5% |
| Total 2018 | 7.000,6 | 100% |

Fuente: Informes Sercop
Elaboración propia

Por tipo de compra en el año 2018 el 95 % del monto adjudicado se concentró en servicios, obra y bienes, distribuyéndose en 33,2 %; 32,1 % y 29,7 %, en su orden. La

¹⁶⁰ Este monto corresponde al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,0000002 por el Presupuesto Inicial del Estado vigente en el 2018, para la contratación de bienes y/o servicios normalizados y no normalizados, cuyo presupuesto referencial de contratación sea igual o menor a dicho valor).

contratación por servicios de consultoría representó al Estado el 2,4 %, la compra de fármacos el 2,1 % del monto total asignado, y para la contratación de seguros se destinó el 0,5 % del monto total adjudicado.

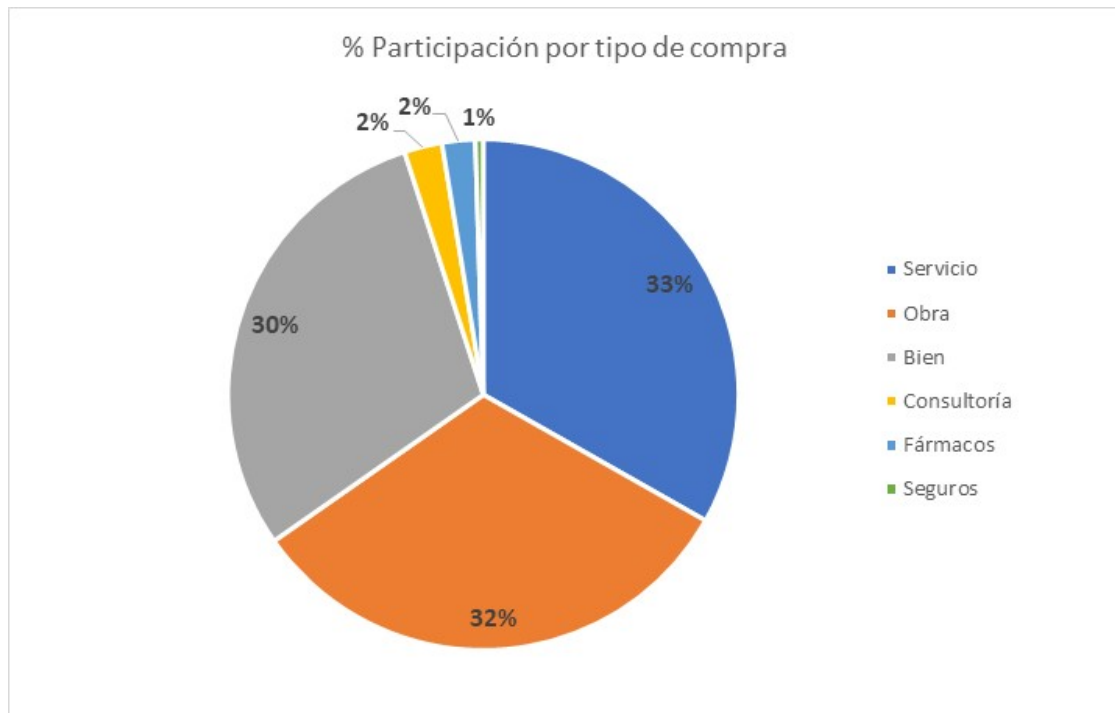


Ilustración 5. Montos contratados por tipo de compra, 2018
Fuente: Informes Sercop. Elaboración propia

Como se observa en la Ilustración 5, los montos destinados a los tres principales objetos de adquisición (bienes, obras y servicios) fueron prácticamente equivalentes y sumaron el 95 % de las adquisiciones.

4. Hallazgos

El marco normativo ecuatoriano define la contratación pública ecuatoriana como un procedimiento, es decir un conjunto ordenado y secuencial de acciones, cuya finalidad es la adquisición de bienes y servicios y la ejecución de obras. En definitiva, se conceptúa como un procedimiento para gestionar adquisiciones del sector público.

La relación histórica de la normativa que ha regido la contratación pública en Ecuador ha sufrido una evidente evolución. La Ley de Hacienda de 1863 no menciona expresamente la regulación de las adquisiciones del Estado; sin embargo, establece la responsabilidad del cuidado y control del buen uso de los recursos públicos. Evidentemente, entre los usos posibles de dichos recursos se cuentan los contratos que

celebraban las instituciones del Estado a título oneroso, y también aparecen, de forma incipiente y sin mencionarlos, los principios que más tarde se desarrollarán de forma explícita.

En 1960 La Ley de Hacienda establece por primera vez el requisito de licitación como proceso para otorgar un contrato en base a la presentación de ofertas competitivas.

En 1964 y 1976 la ley define nuevos tipos de procedimientos y formalidades, sobre la base del monto estimado de la contratación; la presentación de garantías, participación nacional y el ámbito de aplicación de la norma.

En 1989 la Ley de Consultoría define este servicio como una actividad diferenciada y establece los procedimientos para su contratación.

La Ley de Contratación Pública de 1990 desarrolla el concepto de fase precontractual y la necesidad de preparación de los procesos, a través de estudios. De hecho, en esta norma se implementa la visión de la contratación pública como un proceso.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de 2008 significa la mayor evolución en la normativa de la materia en el país, ya que incorpora varios conceptos que, si bien ya tenían aplicación en otros países, eran novedosos para Ecuador:

- El concepto de “sistema nacional”, definido como conjunto de “principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones” relacionadas a la contratación pública, así como las entidades públicas sujetas a la ley.
- La creación de un “ente rector” del Sistema Nacional de Contratación Pública, con funciones orientadas a la dirección y desarrollo de las adquisiciones públicas.
- La capacidad regulatoria del ente rector.
- El uso de las Tecnologías de la Información como herramienta del sistema, en concreto, el uso del portal en internet para la publicación y registro de los procesos de contratación pública.
- La obligación de planificar adquisiciones y publicar dicho plan.
- El incentivo a la participación nacional y múltiples formas de favorecerla.
- La creación de un Registro Único de Proveedores.

En cuanto a los aspectos normativos, existe una multiplicidad de fuentes de normativa, además del ente rector, que en la práctica generan regulaciones aplicables que no están debidamente organizadas ni publicadas.

El análisis de los principios de la contratación pública en Ecuador permitió observar que varios principios que rigen esta actividad parten de la misma Constitución, tanto de forma general refiriéndose a la administración pública, como en forma específica hacia la contratación pública.

Los principios, en general, coinciden con un desarrollo regional en varios países, así como en organismos multilaterales que financian proyectos de desarrollo y prestan asistencia técnica.

La contratación pública en Ecuador en la última década ha significado una porción importante del Presupuesto General del Estado, llegando a un nivel pico del 41 % de este valor en 2011, que ha ido descendiendo paulatinamente a cifras cercanas al 20 % en 2018.

La contratación pública en Ecuador en la última década ha significado una porción importante del Producto Interno Bruto, llegando a un nivel pico del 12 % de este valor en 2011, que ha ido descendiendo paulatinamente a cifras cercanas al 6 % en 2018.

Los procedimientos por los cuales se adquiere el monto mayoritario de adquisiciones por régimen común son: Subasta inversa: 28,6 % del monto global adquirido en régimen común; Catálogo electrónico: 23,7 %, Licitación: 21,2 % y Cotización: 13,2 %. Las demás modalidades corresponden a montos menores.

Los casos por los cuales se adquiere el monto mayoritario de adquisiciones por régimen especial son: Contratación interadministrativa: 34,19 % del monto de régimen especial; Publicación especial: 30,63 % y Bienes y servicios únicos: 16,66 %. Los demás son montos mínimos.

Estas cifras revelan que un volumen muy considerable de las adquisiciones evitó la participación y competencia, factores indispensables para obtener condiciones favorables al Estado como comprador.

Capítulo tercero

La contratación pública en Ecuador en el marco de la gestión para resultados

Una vez expuesto en capítulos anteriores el significado de la gestión para resultados (GpR) de la administración pública y sus implicaciones, en esta sección se presenta un levantamiento de cómo diferentes países han aplicado los principios relacionados con esta en sus respectivas normativas sobre adquisiciones de bienes, servicios y contratación de obras.

En base a estas experiencias se analiza la pertinencia de adoptar la GpR como política pública en Ecuador; y, con base a una entrevista realizada a la Directora General del Sercop, se evidencian ciertas debilidades en la normativa nacional. Finalmente, se exponen recomendaciones para brindarle mayor fuerza y, a la larga, alcanzar un mejor uso de los recursos públicos.

1. Comparación, semejanzas y diferencias

A fin de evidenciar los diferentes tratamientos que se da a los principios de la contratación pública relacionados con la gestión para resultados, se realizó una encuesta a los máximos directivos de los entes rectores de la contratación pública de varios países latinoamericanos y se levantaron estadísticas que se exponen en este subcapítulo.

1.1. Encuesta a entes rectores de contratación pública en Latinoamérica

Con motivo de la XV Conferencia Anual de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales que tuvo lugar en octubre de 2019 en Santo Domingo, República Dominicana, la autora de esta investigación realizó una encuesta¹⁶¹ de cuatro preguntas a los directivos responsables de entes rectores de la contratación pública de los siguientes países: El Salvador, Colombia, México, Uruguay, Panamá, Guatemala, Nicaragua y Ecuador.

El objetivo de la encuesta es conocer y analizar la aplicación, en los países de América Latina, de principios de contratación pública enfocados a la gestión para

¹⁶¹ Ver Anexo 1.

resultados (eficiencia, evaluación, planificación, valor por dinero) así como, para fines de generar un contraste, otros principios que no tienen ese enfoque (transparencia, gestión de riesgos e integración).

1.1.1. Desarrollo de los principios en los países encuestados

En esta pregunta se pidió a los encuestados que respondan, en su opinión, qué tan desarrollada está la implementación de los principios analizados en el sistema nacional de adquisiciones públicas de sus respectivos países. Los resultados fueron los siguientes:

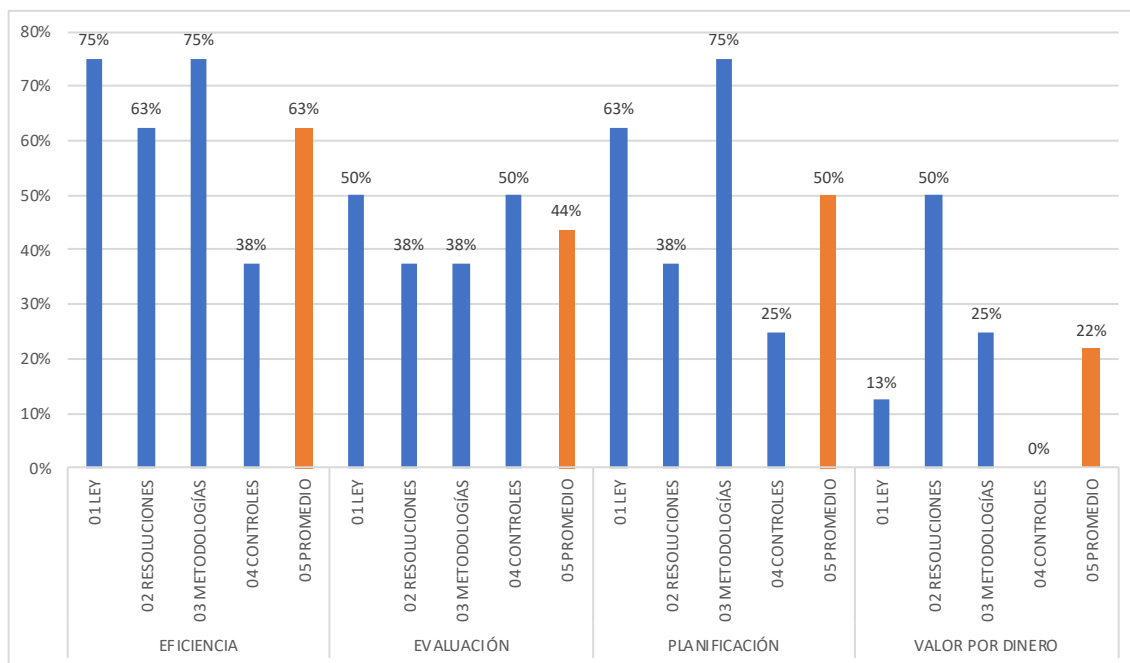


Ilustración 6. Desarrollo promedio en países por principios GpR

Fuente: Encuestas. Elaboración propia

En este gráfico se muestra el nivel de desarrollo de los principios de GpR en los países encuestados. Se evidencia que el más desarrollado es Eficiencia y el menor es Valor por dinero (VpD). En el caso de VpD, solo un país mencionó que está en la ley de adquisiciones, y ninguno afirmó que se realizan controles de cumplimiento. Planificación y VpD son los únicos principios que están más desarrollados a nivel de metodologías que de implantación en la ley.

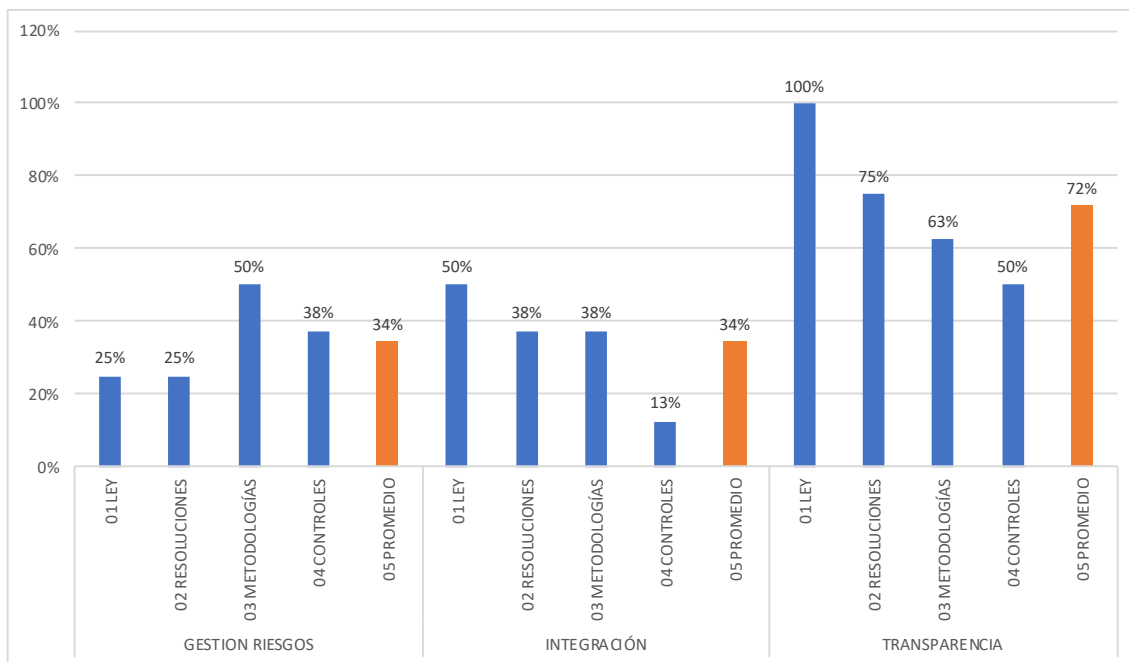


Ilustración 7. Desarrollo promedio en países por principios no GpR

Fuente: Encuestas. Elaboración propia

En cuanto a los principios no GpR analizados para contraste, Transparencia es el más desarrollado en todos los niveles.

1.1.2. Desarrollo de los principios en los países encuestados a nivel de ley

En esta pregunta se pidió a los encuestados que respondan si en sus respectivos países consta en la ley de adquisiciones los principios objeto del estudio. Los resultados fueron los siguientes:

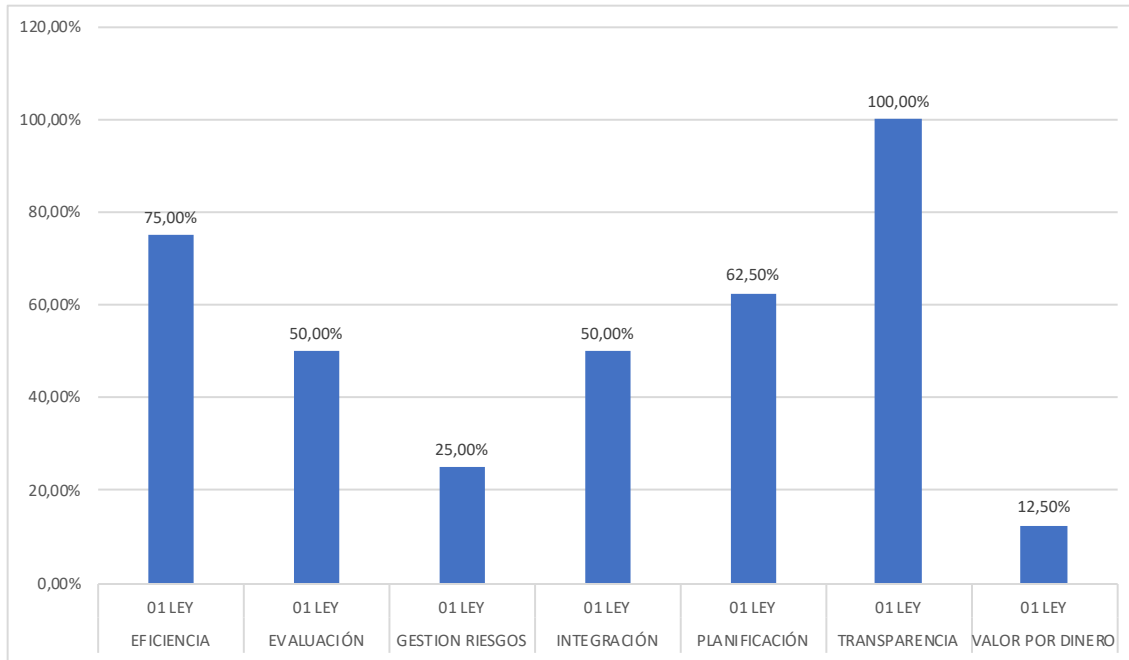


Ilustración 8. Desarrollo de principios a nivel de ley

Fuente: Encuestas. Elaboración propia

La totalidad de países afirmaron que la Transparencia consta como principio en la ley de adquisiciones. Solo uno mencionó a VpD.

1.1.3. Desarrollo de los principios en los países encuestados a nivel de resoluciones

En esta pregunta se pidió a los encuestados que respondan si en sus respectivos países consta en las resoluciones que rigen las adquisiciones los principios objeto del estudio. Los resultados fueron los siguientes:

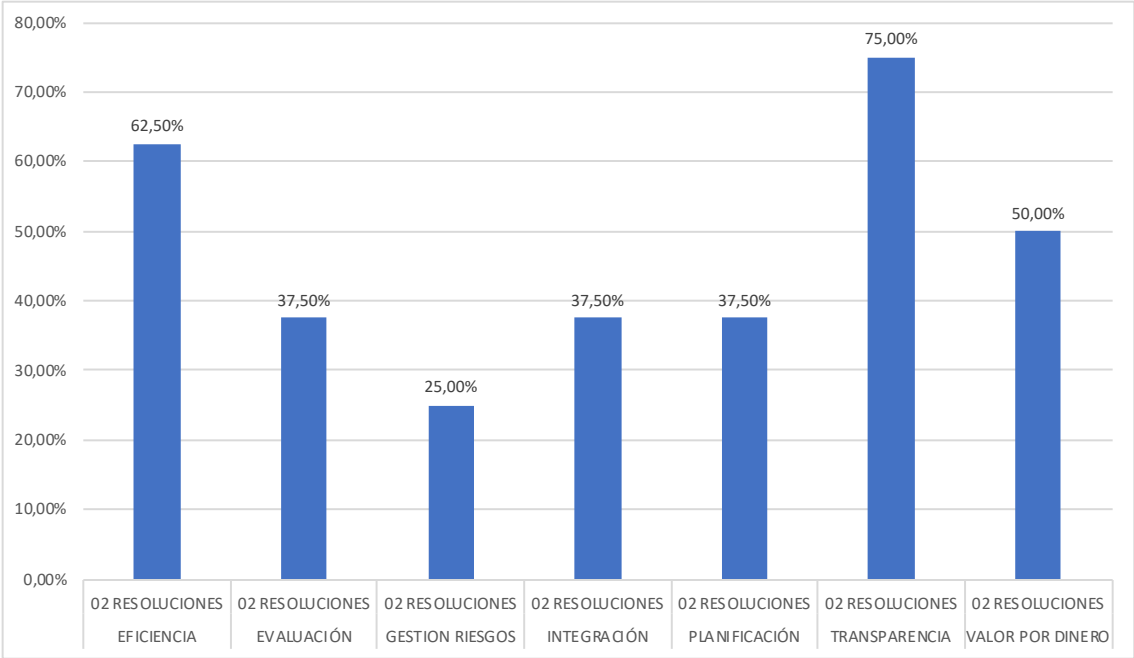


Ilustración 9. Desarrollo de principios a nivel de resoluciones
Fuente: Encuestas. Elaboración propia

A nivel de Resoluciones, los principios más implementados son Transparencia y Eficiencia. VpD es mencionado por la mitad de los encuestados.

1.1.4. Desarrollo de metodologías para aplicar los principios en los países encuestados

En esta pregunta se pidió a los encuestados que respondan si en sus respectivos países se han desarrollado metodologías para guiar la aplicación práctica de los principios objeto del estudio. Los resultados fueron los siguientes:

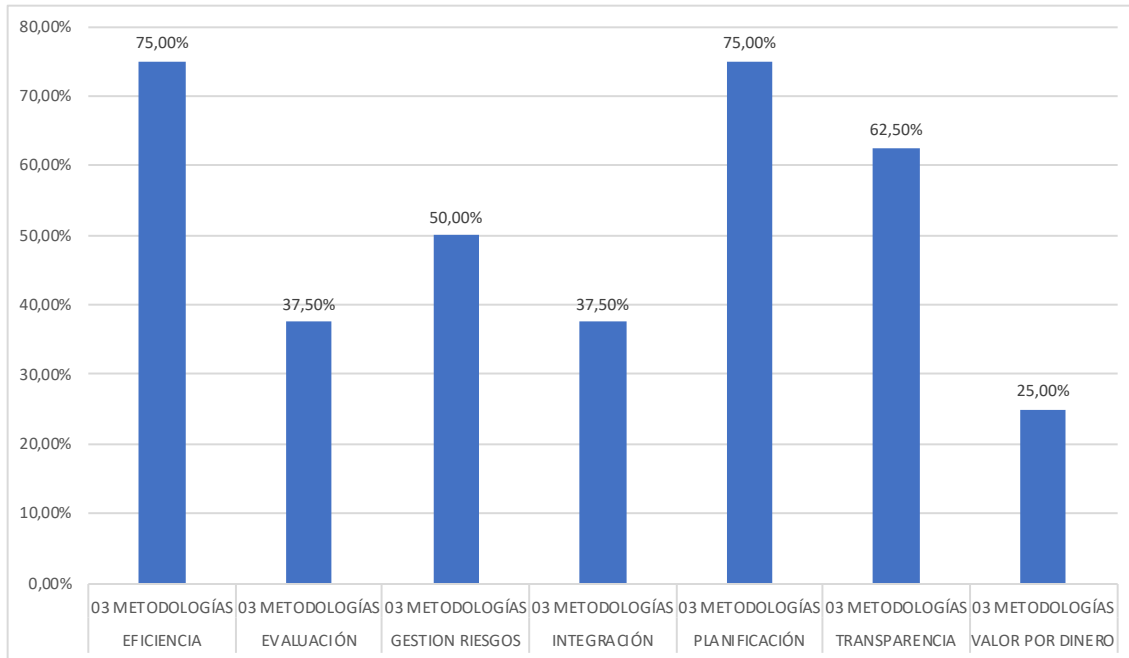


Ilustración 10. Desarrollo de principios a nivel de metodologías

Fuente: Encuestas. Elaboración propia

A nivel de metodologías, todos los principios tienen un avance considerable, excepto VpD, con solo 25 %. Esto significa que, en todos los principios analizados, los directores de los entes rectores encuestados consideran que en sus respectivos países se ha avanzado en la creación de metodologías que permiten aplicar dichos principios; es justamente en el principio VpD en el que se observa el menor avance.

Esta situación es comprensible si se considera que principios como eficiencia y transparencia están presentes en el ámbito de la contratación pública desde hace más tiempo; VpD es relativamente novedoso y los países empiezan a tomar conciencia de su importancia y de la necesidad de aplicarlo.

1.1.5. Desarrollo de los controles sobre la aplicación de los principios en los países encuestados

En esta pregunta se pidió a los encuestados que respondan si en sus respectivos países existen controles específicos sobre la aplicación de los principios objeto del estudio. Los resultados fueron los siguientes:

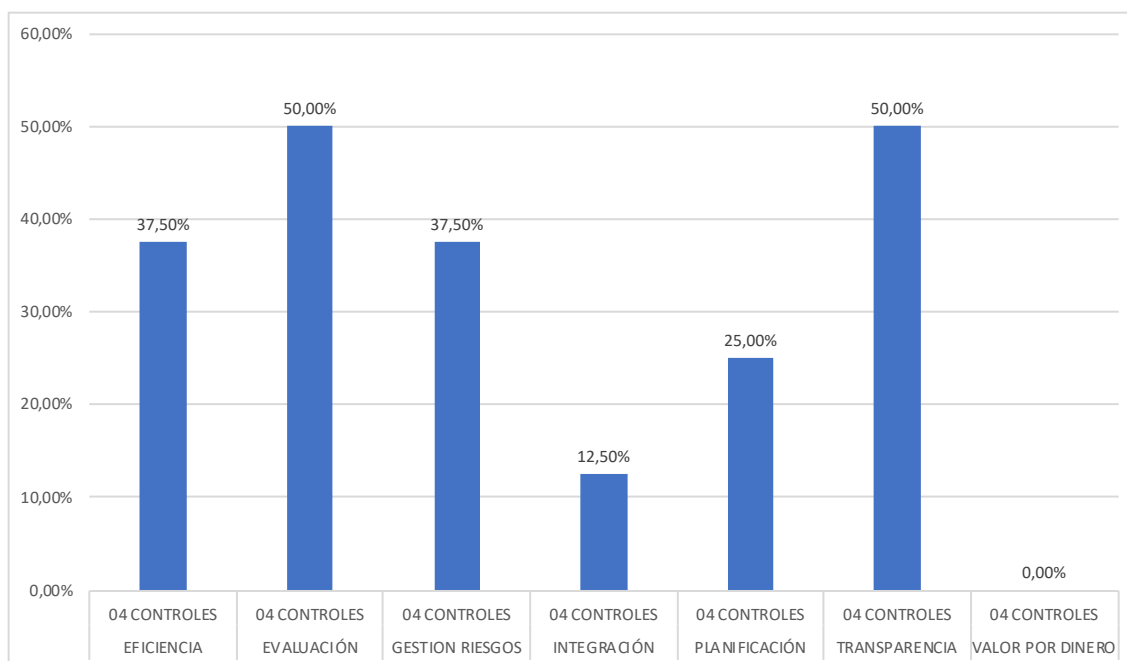


Ilustración 11. Desarrollo de principios a nivel de controles

Fuente: Encuestas. Elaboración propia

El nivel de implementación de controles en ninguno de los casos supera el 50 %; a esta cifra alcanzan dos principios: Transparencia y evaluación. Ninguno de los encuestados afirmó que existan controles para VpD en sus sistemas nacionales de adquisiciones.

1.1.6. Dificultades para implementar VpD

La última pregunta de la encuesta cuestionaba a los participantes sobre los factores más importantes que significaban obstáculos para implementar el principio de VpD.

A continuación, se presenta un resumen de los resultados de esta pregunta:

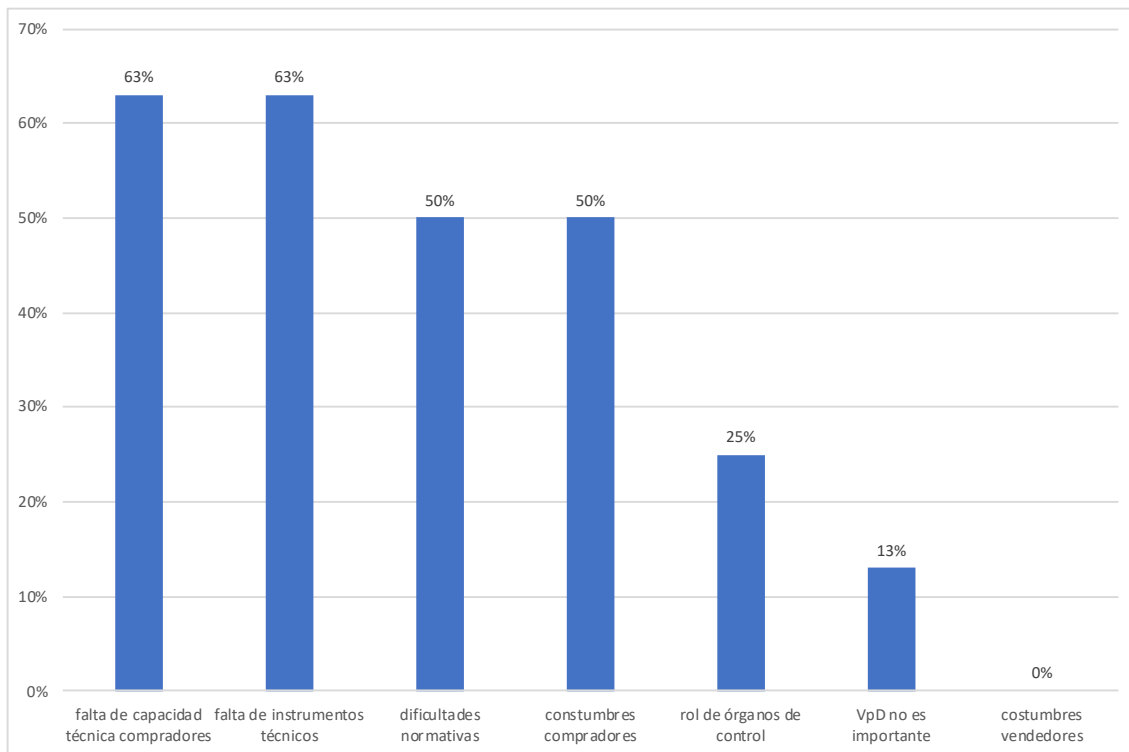


Ilustración 12. Obstáculos para aplicar VpD en los países.

Fuente: Encuestas. Elaboración propia.

- El 63 % de países encuestados dijo que una de las dificultades más importantes es la falta de capacidad técnica de los compradores.
- El 63 % de países encuestados dijo que una de las dificultades más importantes es la falta de instrumentos técnicos de aplicación, como metodologías o instructivos.
- El 50 % de países encuestados dijo que una de las dificultades más importantes corresponde a factores normativos (la ley no lo contempla y hay dificultad para promover una reforma legal).
- El 50 % de países encuestados dijo que una de las dificultades más importantes son los hábitos y costumbres de los compradores.
- El 25 % de países encuestados dijo que una de las dificultades más importantes es el rol de los organismos de control administrativo y financiero (contraloría, tribunal de cuentas).
- El 13 % de países encuestados dijo que una de las dificultades más importantes es que, en general, estos principios no se consideran relevantes en el ámbito de la contratación pública.
- Ninguno de los países encuestados considera que una de las dificultades más importantes son los hábitos y costumbres de los vendedores.

Del levantamiento de los datos de la cuarta pregunta, se puede afirmar que las mayores dificultades para implementar políticas y criterios de eficiencia y VpD son por factores normativos (legales) o por la falta de instrumentos técnicos de aplicación, como metodologías o instructivos, pero también por la falta de capacidad técnica de los compradores (administración pública), así como sus hábitos o costumbres.

Un dato que vale resaltar es que, en esta pregunta, todos los países encuestados coincidieron en que no depende de los hábitos o costumbres de los vendedores u oferentes la implementación de políticas o criterios de eficiencia y VpD.

1.1.7. Conclusión de la encuesta

La encuesta muestra un nivel de desarrollo dispar de los principios. Al observar las cifras promedio en el siguiente cuadro:

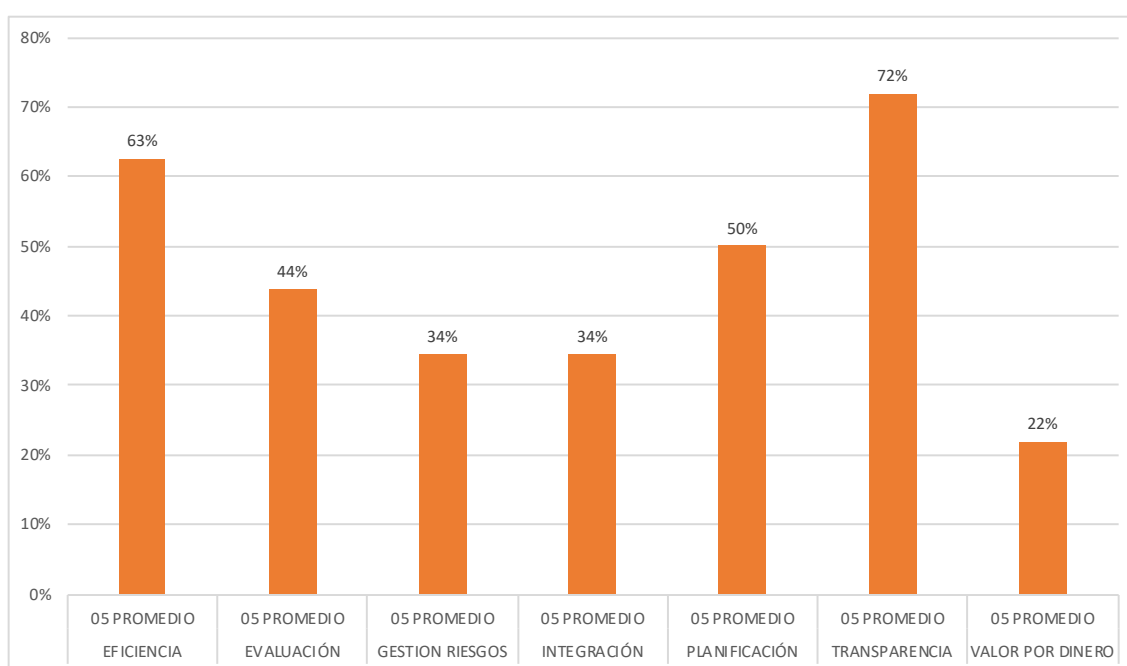


Ilustración 13. Desarrollo promedio por principios

Fuente: Encuestas. Elaboración propia

Se puede notar que el mayor avance lo tiene un principio que no pertenece al concepto de GpR que es el de Transparencia y, el menor, un principio que es muy representativo de GpR que es VpD.

En opinión de los encuestados, las principales dificultades para implementar VpD en los sistemas nacionales de contratación pública se refieren a los marcos normativos y

a la falta de capacidad de los funcionarios de contratación pública para incorporar este criterio.

Esto se debe, en opinión de la autora, a que las legislaciones y las administraciones de los sistemas nacionales de contratación pública responden a una importante presión pública frente a la ocurrencia de actos de corrupción, cuyas noticias tienen permanente presencia en la agenda pública y comunicacional; sin embargo, temas como el VpD, que reclaman una gestión más técnica, apenas están surgiendo en la discusión sobre las adquisiciones públicas.

En definitiva, el camino para la implementación de GpR es claro y existe un amplio campo para desarrollar los principios GpR en todos los niveles analizados: ley, resoluciones, metodologías y controles.

1.2. Análisis comparativo de los principios en la normativa de adquisiciones en diferentes países y organismos internacionales

La autora de esta investigación estudió la normativa de 6 países latinoamericanos y de la Unión Europea para observar la presencia de principios en el ámbito de la GpR con la intención de resaltar su presencia y establecer una base comparativa. Adicionalmente, incorporó en este análisis las políticas de adquisiciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, que rigen las compras efectuadas con fondos de estos organismos multilaterales de crédito. Finalmente, consideró la recomendación en esta materia emitida por la OCDE a sus países miembros.

En el caso de los países de Latinoamérica estudiados, las leyes nacionales rigen las adquisiciones en el ámbito nacional; a excepción de México, cuya ley es de carácter federal y no aplica para las contrataciones de los estados de la Unión.

El caso de la Unión Europea se trata de manera diferenciada, debido a que el marco normativo que rige la contratación pública tiene características especiales por ser un sistema supranacional. Por este motivo, se inicia el análisis con una breve descripción de la legislación europea en la materia.

1.2.1. Marco normativo de adquisiciones públicas en la Unión Europea

En la Unión Europea rige un marco normativo complejo en materia de contratación pública: por una parte están las leyes de cada país miembro, que rige para todos los casos por debajo de ciertos valores económicos, denominados umbrales; por encima de dichos umbrales, rige el marco legislativo de la Unión Europea.

En la cúspide de este marco normativo se encuentran los principios fundamentales que provienen del Tratado de Roma. Estos principios, si bien no se refieren específicamente a contratación pública en particular sino al comercio en general, se centran en el trato equitativo a los oferentes de países diferentes dentro de la Unión, la prohibición de discriminación en base a la nacionalidad, el libre movimiento de bienes y la libertad para brindar servicios en cualquier lugar de la Unión.¹⁶²

Para apuntalar los principios del Tratado en el ámbito de la contratación pública y proporcionar la orientación necesaria a los Estados miembros, la Comunidad Económica Europea adoptó una serie de Directivas de contratación pública, que tienen aplicación en los procesos de adquisición por encima de los umbrales correspondientes. En esencia, las directivas se refieren a la aplicación de los principios fundamentales contenidos en el Tratado de Roma en los siguientes aspectos:

- publicidad de los procesos de adquisición
- diseño de especificaciones técnicas
- elección del procedimiento de adquisición
- calificación y selección de candidatos y oferentes
- adjudicación de contratos

Esta estructura normativa tiene como objetivo principal la creación de un mercado común de contratación pública, lo que implica remover las barreras comerciales en este mercado, tanto las barreras normativas como las acciones administrativas (en especial la adopción de criterios de calificación y adjudicación discriminatorios).

En este entorno, el Tribunal de Justicia Europeo tiene un rol fundamental en la evolución de la normativa de la contratación pública.¹⁶³ La jurisprudencia del Tribunal influye en la interpretación de conceptos legales de la contratación pública, entre ellos, los criterios de selección y calificación de las ofertas. principios centrales de la contratación pública.¹⁶⁴ De la revisión de la jurisprudencia del Tribunal, se puede citar los siguientes principios centrales de la contratación pública:

¹⁶² Sigma A joint initiative of the OECD and the UE, “Module A1 Legislative Framework and Basic Principles” en Sigma Public Procurement Training Manual (París: Sigma, 2015), 4.

¹⁶³ Christopher H. Bovis, “Public Procurement in the EU: Jurisprudence and Conceptual Directions” en *European Judicial Training Network (EJTN)*, 2019, <http://www.ejtn.eu/PageFiles/17838/BOVIS%20CMLRev.pdf>

¹⁶⁴ “Module A1 Legislative Framework and Basic Principles”, 12.

- Competencia
- Tratamiento igualitario y no discriminatorio
- Transparencia
- Economía y Eficiencia
- VpD
- Probidad e integridad

1.2.2. Principios que pertenecen a la Gestión para Resultados

La Gestión para Resultados consiste en orientar la actuación de los gobiernos de diferente naturaleza y nivel en consideración a los objetivos que se pretende alcanzar. Por lo tanto, ciertos principios están directamente vinculados a la GpR, mientras que otros se orientan a velar por la equidad, justicia, legalidad y otros aspectos importantes de la actuación pública. En este apartado, se analizarán comparativamente la incorporación de los principios más ligados a la GpR, y son:

- Eficacia
- Eficiencia
- Planificación
- VpD

1.2.2.1. Eficacia

El principio de eficacia se encontró en la legislación chilena, ecuatoriana, mexicana, paraguaya, peruana y en la recomendación de la OCDE.

En **Chile**, la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios dispone que “la Administración deberá propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones”¹⁶⁵ y su Reglamento, en el artículo 20 manda que “en la determinación de las condiciones de las Bases, la Entidad Licitante deberá propender a la eficacia, eficiencia, calidad de los bienes y servicios que se pretende contratar y ahorro en sus contrataciones”.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Chile, *Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*, art. 6.

¹⁶⁶ Chile, *Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*, promulgado el 9 de marzo de 2004, última modificación el 10 de agosto de 2015, art. 20, <http://bcn.cl/1uyx8>.

En **Ecuador**, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública enuncia en su artículo 4 los principios que se deben observar para la aplicación de dicha ley; no obstante, no se encuentra enunciado el de eficacia.

En el artículo 20 del Reglamento a la LOSNCP se dispone que “en la determinación de las condiciones de los Pliegos, la Entidad contratante deberá propender a la eficacia, eficiencia, calidad de la obra, bienes y servicios que se pretende contratar y ahorro en sus contrataciones”,¹⁶⁷ en concordancia con el artículo 298 de la Codificación de las Resoluciones del Sercop.

Adicionalmente la Codificación referida *ut supra*, en sus artículos 3 y 5, se refiere al principio de eficacia a través de la utilización de herramientas y aplicativos informáticos.

En **México**, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su artículo 24 dispone que los recursos destinados a adquisiciones se administrarán con “eficiencia, **eficacia**, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados”.¹⁶⁸ Sin embargo, la ley no provee de una definición de este principio.

En **Paraguay**, la Ley N° 2.051/03 de Contrataciones Públicas en su artículo 4 literal a) se refiere al principio general de economía y eficiencia indicando que la actividad de contratación pública se regirá por este principio para garantizar que “los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria”.¹⁶⁹ En esta normativa no se hace referencia específicamente al principio de eficacia, no obstante, su Reglamento en el artículo 6 numeral 6 tendrá como una de sus funciones la de “Revisar periódicamente las prácticas en materia de contrataciones en organismos, entidades y municipalidades midiendo la eficacia y la transparencia de los mismos”.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009, art. 20.

¹⁶⁸ México, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2000, art. 24, <https://funcionpublica.gob.mx/uncp/doctos/adquisiciones/laassp2014-11-10.pdf>.

¹⁶⁹ Paraguay, *Ley N° 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”*, promulgada el 21 de enero de 2003, art.4, lit a).

¹⁷⁰ Paraguay, Decreto N° 21909, *Reglamento de la Ley N° 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”*, de 11 de agosto de 2003, art. 6 num.6.

En **Perú**, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, enumera en su artículo 2 los principios que rigen las contrataciones, entre ellos el de eficacia que se encuentra definido en el literal f), junto con el de eficiencia, como “El proceso de contratación y las decisiones que se adopten en su ejecución deben orientarse al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la Entidad, priorizando estos sobre la realización de formalidades no esenciales, garantizando la efectiva y oportuna satisfacción de los fines públicos para que tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de las personas, así como del interés público, bajo condiciones de calidad y con el mejor uso de los recursos públicos.”¹⁷¹

En los **Principios de la OCDE**, el principio 5) hace referencia directa a la eficacia indicando que “la eficacia deberá cuantificarse tanto a nivel de cada proceso de contratación pública como en referencia al logro de los resultados previstos en materia de política”.¹⁷²

El principio de eficacia está plenamente posicionado en los diferentes marcos normativos analizados, lo cual implica que existe consciencia de la importancia establecer un objetivo de los procesos de contratación y cumplirlo. Esta circunstancia hace más viable las reformas orientadas a implementar GpR, ya que implica, en si misma, una visión estratégica, es decir orientada a conseguir un objetivo, de la actuación del sector público.

1.2.2.2. Eficiencia

El principio de eficiencia se encontró en la legislación chilena, colombiana, mexicana, paraguaya, peruana y ecuatoriana, así como en el marco normativo de la Unión Europea y en la recomendación de la OCDE.

En **Chile**, la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios y su Reglamento también se refieren al principio de eficiencia como se indicó anteriormente.

En **Colombia**, en la Ley 1150 de 2007, se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en los procesos de contratación pública ya previstos en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

¹⁷¹ Perú, Decreto Supremo N° 082-2019-EF, *Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado*, de 12 de marzo de 2019, art. 2, lit. f). https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/TUO_ley-30225-DS-082-2019-EF.pdf.

¹⁷² Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, *OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*, 5), 9.

Se incluye la “selección abreviada” como modalidad de selección que supone un procedimiento objetivo “para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual”.¹⁷³

En **México**, de igual manera que para el principio anterior, el de eficiencia se encuentra en el mismo artículo 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En **Paraguay**, como se mencionó anteriormente, la Ley N° 2.051/03 de Contrataciones Públicas en su artículo 4 literal a) se refiere al principio general de economía y eficiencia.

En **Perú**, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado enuncia en su artículo 2 literal f) el principio de eficiencia como se lo citó anteriormente.

En **Ecuador**, el artículo 9 numeral 9 de la LOSNCP, dispone, como unos de los objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación pública, “9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de **eficiencia** en la gestión económica de los recursos del Estado”.¹⁷⁴

De igual manera, en el artículo 20 de su Reglamento se incluye este principio como se lo indicó en párrafos anteriores respecto del principio de eficacia, así como en los artículos 3, 5 y 298 de la Codificación de las Resoluciones del Sercop.

En los **Principios de la OCDE**, el principio 7) hace referencia directa a la eficiencia indicando que recomienda que “los Adherentes desarrollen procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos, impulsen la eficiencia a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública”.¹⁷⁵

En la **Unión Europea** se define como principio de economía y eficiencia. Se usa para describir la eficiencia técnica del procedimiento en sí, es decir, si la planificación ha sido adecuada y se llevó a cabo a tiempo; si los potenciales oferentes tuvieron tiempo suficiente para preparar ofertas adecuadas; si la adquisición se realiza de manera

¹⁷³ Colombia, Diario Oficial 46691, *Ley 1150* de 16 de julio de 2007, art. 2, num. 2, http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_ley1150.pdf.

¹⁷⁴ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Ley 1, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008, art.9, num. 9.

¹⁷⁵ Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, *OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*, 7), 10.

oportuna; etcétera. A un nivel más económico, el principio también se puede utilizar para identificar si se han utilizado las estrategias de contratación correctas o más adecuadas para minimizar el desperdicio y beneficiarse de las economías de escala. A nivel de políticas, el principio puede usarse para analizar la eficiencia de asignación de recursos de las transacciones individuales y del sistema en su conjunto, con el fin de determinar si estos pueden optimizarse aún más.¹⁷⁶

1.2.2.3. Planificación

El principio de planificación se encontró en la legislación chilena, colombiana, ecuatoriana, mexicana, paraguaya, peruana y en la recomendación de la OCDE.

En **Chile**, el Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, define al plan anual de compras como “la Lista de bienes y/o servicios de carácter referencial, que una determinada Entidad planifica comprar o contratar durante un año calendario”.¹⁷⁷

En **Colombia**, el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.1.4.1, dispone que las Entidades Estatales están obligadas a elaborar un Plan Anual de Adquisiciones (PAA), el cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año.¹⁷⁸

El PAA es el “instrumento de planeación de la actividad de compras para (i) facilitar a las entidades estatales identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios, y (ii) para diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación.”¹⁷⁹

En **Ecuador**, se expone explícitamente en el Segundo Considerando de la LOSNCP que “la ausencia de planificación y de políticas de compras públicas ha derivado

¹⁷⁶ “Module A1 Legislative Framework and Basic Principles”, 15.

¹⁷⁷ Chile, *Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*, promulgado el 9 de marzo de 2004, última modificación el 10 de agosto de 2015, art. 2, num. 23, <http://bcn.cl/1uyx8>.

¹⁷⁸ Colombia, *Decreto Número 1082, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*, 26 de mayo de 2015, última actualización agosto 13 de 2019, art. 2.2.1.1.1.4.1.

¹⁷⁹ Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, *Circular Externa Única de 2019*, actualiza su Circular Externa Única, expedida el 17 de julio de 2018, http://legal.legis.com.co/document.legis/2018?documento=legcol&contexto=legcol_d726117a3c7a4ce6a808caccc23c8476&vista=STD-PC
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf

en discrecionalidad y desperdicio de recursos públicos por parte de las instituciones contratantes del Estado”.¹⁸⁰

La LOSNCP estipula en su artículo 22 que “Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado”.¹⁸¹

Así mismo, el artículo 25 del Reglamento a la LOSNCP prevé que el PAC “contendrá las obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría que se contratarán durante ese año, en función de sus respectivas metas institucionales y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley”.¹⁸²

En **México**, el artículo 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que ya se mencionó anteriormente, dispone que “la planeación, programación, presupuestación y el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.”¹⁸³

En **Paraguay**, respecto del principio de planificación, la Ley N° 2.051/03 de Contrataciones Públicas prevé en su artículo 11 que “las operaciones de contratación pública que realicen los organismos, las entidades y las municipalidades deberán ajustarse a: a) los objetivos, metas, prioridades y estrategias establecidos en el Plan Estratégico Económico y Social y en los programas institucionales; b) las previsiones y políticas para el ejercicio de recursos contemplados en la ley anual de Presupuesto General de la Nación vigente o en el Presupuesto Municipal correspondiente; y c) la calendarización de recursos presupuestarios, atendiendo a su efectiva disponibilidad, de acuerdo con el plan de caja respectivo”.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 1*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008, art.9, num. 9.

¹⁸¹ *Ibíd.*, art. 22.

¹⁸² Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009, art. 25.

¹⁸³ México, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, Diario Oficial de la Federación de 4 de Enero de 2000, art. 24. <https://funcionpublica.gob.mx/uncp/doctos/adquisiciones/laassp2014-11-10.pdf>.

¹⁸⁴ Paraguay, *Ley N° 2.051/03 de Contrataciones Públicas*, 21 de enero de 2003, art. 11.

En **Perú**, el artículo 15 de la Ley dispone que “teniendo en cuenta la etapa de formulación y programación presupuestaria correspondiente al siguiente año fiscal, cada Entidad debe programar en el Cuadro de Necesidades los requerimientos de bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus objetivos y actividades para dicho año, los que deben encontrarse vinculados al Plan Operativo Institucional, con la finalidad de elaborar el Plan Anual de Contrataciones”.¹⁸⁵

En los principios de la **OCDE**, el principio 5) prevé que “en relación con los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes de acción o directrices de puesta en marcha”.¹⁸⁶

1.2.2.4. VpD

Este principio que ya se analizó en el capítulo anterior, es bastante novedoso en la mayoría de los países, pues de forma tradicional se consideraba que una buena compra equivalía a la más económica desde un punto de vista monetario sin evaluar necesariamente la calidad de esta o si efectivamente representaba técnicamente, lo que la administración realmente requería desde un principio.

Este principio engloba tres otros principios como son eficiencia, eficacia y economía. Es así como en diferentes normativas ahora se lo considera como un principio fundamental en la evaluación de las ofertas de los bienes o servicios a ser adquiridos y obras a ejecutarse.

En **Ecuador**, en el artículo 6 numerales 17, 18 y 19 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública está establecido el VpD o mejor costo como una definición, más que como un principio, para la contratación de bienes y servicios normalizados y no normalizados, obras y consultoría, en las cuales se hace hincapié en que las ofertas deben cumplir con todas las especificaciones y requerimientos técnicos, financieros y legales exigidos, sin que el precio sea un factor determinante.

¹⁸⁵ Perú, *Decreto Supremo N° 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado*, 12 de marzo de 2019, art. 15. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/TUO_ley-30225-DS-082-2019-EF.pdf.

¹⁸⁶ Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, *OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*, 5), 9.

De igual manera los artículos 215, 216, 217, 431.6 de la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública hacen alusión al mejor costo para la selección de ofertantes.

No obstante, en nuestro país se ha visto que en un inicio y hasta la época actual que los administradores públicos preferían realizar contrataciones públicas enfocándose en el precio más bajo, pues existía (y me atrevo a afirmar que aún existe) temor por la respuesta que podrían tener entes de control, como la Contraloría General del Estado, frente al uso de los recursos públicos sacrificando otros criterios como el de calidad (tiempo de entrega, aspectos técnicos, duración, mantenimiento, repuestos), eficacia y eficiencia.

En **Perú**, este principio se encuentra en artículo 1 Finalidad del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, que dispone que “la presente norma tiene por finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos. Dichas normas se fundamentan en los principios que se enuncian en el artículo 2”.¹⁸⁷

En los principios de la **OCDE**, el principio 10) recomienda que “los adherentes estimulen mejoras en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado”.¹⁸⁸

En la **Unión Europea**,¹⁸⁹ este concepto es especialmente importante a la hora de establecer requerimientos y criterios de evaluación y adjudicación.

En primer lugar, implica que la administración compre lo que en realidad necesita, para lo cual debe implementar mecanismos que le permitan establecer con claridad la necesidad, y por lo tanto, las especificaciones deben coincidir con las necesidades reales establecidas mediante dichos mecanismos.

¹⁸⁷ Perú, *Decreto Supremo N° 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado*, 12 de marzo de 2019, art. 1. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/TUO_ley-30225-DS-082-2019-EF.pdf.

¹⁸⁸ Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, *OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*, 10), 11.

¹⁸⁹ “Module A1 Legislative Framework and Basic Principles”, 15-6.

En segundo lugar, este principio reconoce que los bienes y servicios no son homogéneos, ya que difieren en características como calidad, durabilidad, rendimiento, disponibilidad, servicio, respuesta del proveedor, etcétera. El objetivo de buscar VpD consiste en encontrar la combinación óptima de características que satisfagan las necesidades; de tal manera que estas propiedades sean evaluadas contra el costo del producto. En consecuencia, podría ser preferible pagar más, por ejemplo, por un producto de mayor rendimiento, que por uno de menor rendimiento pero más barato. En este sentido, este principio es similar al de “oferta económicamente más ventajosa”, lo cual implica que se analicen más factores además del precio del producto.

En consecuencia, el término VpD significa la combinación óptima entre los diversos criterios (criterios relacionados con los costos y no relacionados con los costos) que, en conjunto, cumplen los requisitos del contratante. Sin embargo, los elementos que constituyen la combinación óptima de estos diversos criterios difieren de una adquisición a otra y dependen de los resultados requeridos por la autoridad contratante para el ejercicio de adquisición en cuestión.¹⁹⁰

Así, existen dos aproximaciones principales: los criterios de costo-efectividad como son el costeo por ciclo de vida, y el de costo-calidad, es decir la mejor relación precio-calidad del producto.¹⁹¹

El **Banco Mundial**¹⁹² en las Regulaciones de Adquisiciones para Prestatarios en Proyectos de Inversión, se refiere a VpD como “optimización de la relación calidad-precio” y lo define como el uso eficaz, eficiente y económico de los recursos. Para este fin, se requiere evaluar los costos y los beneficios pertinentes, junto con los riesgos y las características no relacionadas con los precios o los costos de los ciclos de vida, según corresponda. El precio del producto no es el único indicador a utilizarse para evaluar el VpD.

Para lograr VpD, se requiere los siguientes elementos:

- un marco que garantice la integridad durante todo el proceso;
- una descripción clara de las necesidades y los objetivos relacionados con las compras;

¹⁹⁰ Sigma A joint initiative of the OECD and the UE, “Module E4 Setting contract award criteria” en Sigma Public Procurement Training Manual (París: Sigma, 2015), 206.

¹⁹¹ Sigma A joint initiative of the OECD and the UE, “Module E5 Tender Evaluation and Contract Award” en Sigma Public Procurement Training Manual (París: Sigma, 2015), 311.

¹⁹² Banco Mundial, *Regulaciones de Adquisiciones para Prestatarios en Proyectos de Inversión del Banco Mundial*, (Washington DC: 2018), 59.

- un enfoque proporcional al riesgo, el valor, el contexto, la naturaleza y la complejidad de las compras;
- una adecuada especificación de los requisitos;
- un contrato adecuado;
- criterios de evaluación adecuados;
- la selección del oferente que mejor se ajuste a las necesidades y los objetivos de las compras;
- una gestión contractual eficaz para garantizar la ejecución satisfactoria del contrato.

Con el fin de lograr VpD, los criterios de evaluación podrán contemplar los siguientes factores:

- Costo: evaluación del costo utilizando una metodología que se adecue a la naturaleza del proceso de adquisición, a saber:
 - precio de la oferta, o
 - precio de la oferta más los gastos recurrentes correspondientes a la vida útil del activo sobre la base del valor neto actualizado (costos del ciclo de vida).
- Calidad: evaluación de la calidad mediante la aplicación de una metodología que permita determinar el grado en que los productos cumplen o exceden los requisitos.
- Riesgos: criterios que permitan mitigar los riesgos evaluados.
- Sostenibilidad: criterios que tienen en cuenta los beneficios económicos, ambientales y sociales en apoyo de los objetivos del proyecto, y pueden incluir la flexibilidad de la Propuesta para adaptarse a los posibles cambios a lo largo del ciclo de vida.
- Innovación: criterios que permiten evaluar la innovación en el diseño o la adquisición de productos, y que brindan a los oferentes la oportunidad de incluir en sus ofertas soluciones que exceden los requisitos o soluciones alternativas que puedan contribuir en mayor medida a optimizar el valor por el dinero.

Para evaluar costos se deberá tener en cuenta el precio de la oferta o los costos del ciclo de vida.¹⁹³

¹⁹³ Ibid.,98.

- El precio de la oferta deberá contener cualquier tipo de ajuste realizado, como descuentos y correcciones aritméticas.
- Los costos del ciclo de vida son la mejor manera de evaluar el valor económico, en particular cuando se estime que los costos de las operaciones o de mantenimiento durante el ciclo de vida útil del producto son considerables en comparación con el costo inicial y pueden variar de una oferta a otra. La evaluación se debe realizar sobre la base del valor presente neto (VPN). Para evaluar el costo de ciclo de vida, el comprador debe definir previamente e informar a los oferentes:
 - la cantidad de años que se utilizará para calcular el costo del ciclo de vida;
 - la tasa de descuento anual que se usará para calcular el VPN de los costos futuros durante el ciclo de vida; y,
 - los factores y la metodología para calcular los costos de operaciones, de mantenimiento y de valores residuales.

1.3. Definición de política pública

Para abordar este tema, primero se debe entender en qué consiste una política pública y cuáles son sus objetivos.

Rodrigo Borja en su análisis de la definición de política, explica que “significa “conjunto de planes”, “sistema”, “método”, “costumbre”, “conducta” o “modo de proceder” de un gobierno. Es la orientación, alcances y prioridades que él da a su gestión”.¹⁹⁴

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) busca implementar políticas públicas consideradas como “directrices generales que impulsa un gobierno para respetar, proteger y realizar los derechos de las personas, de forma individual y colectiva. En el marco del nuevo Estado constitucional de derechos y justicia las políticas públicas buscan garantizar todos los derechos y el buen vivir de las ecuatorianas y ecuatorianos”.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Rodrigo Borja Cevallos, *Enciclopedia de la política* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 1106.

¹⁹⁵ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Ecuador es referente mundial en la construcción de políticas públicas* (Quito: Senplades, 2019), <http://www.planificacion.gob.ec/ecuador-es-referente-mundial-en-la-construccion-de-politicas-publicas/>.

A través de estos preceptos o directrices pretende “promover una planificación técnica y ordenada que incida en la optimización de los recursos y esfuerzos que realiza el Estado por conseguir una sociedad más justa y equitativa”.¹⁹⁶ En este punto se debe resaltar que la SENPLADES hace énfasis en la optimización de los recursos públicos, es decir que exista un adecuado uso de dichos recursos, lo cual se logra a través de una contratación pública enfocada en la gestión para resultados.

José Emilio Graglia enuncia que “las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad”.¹⁹⁷

Julián Pérez Porto define a una política pública como “una acción desarrollada por un gobierno con el objetivo de satisfacer una necesidad de la sociedad. A través de una política pública, las autoridades a cargo de la administración del Estado emplean los recursos disponibles para solucionar un problema o para responder a una demanda de la población”.¹⁹⁸

Mauricio Merino considera que “una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. También suele llamarse con ese nombre a las decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados.”¹⁹⁹

Y “han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado y no por los particulares con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público al menos parcialmente o como punto de partida y en un horizonte temporal razonablemente definido.”²⁰⁰

¹⁹⁶ *Ibíd.*

¹⁹⁷ José Emilio Graglia, *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas* (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2012), 19, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1a34cc41-1d2b-ff9d-4905-661db8e0cea9&groupId=287460.

¹⁹⁸ Julián Pérez Porto, “política pública”, *Definición.de*, 2019, <https://definicion.de/politica-publica/>.

¹⁹⁹ Mauricio Merino, *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (Ciudad de México: CIDE, 2013), 17, <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/>.

²⁰⁰ *Ibíd.*

Eugenio Lahera Parada define a una política pública como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.”²⁰¹

Estas definiciones coinciden en que una política pública es un conjunto de actividades que realiza la Administración Pública en busca de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, siempre velando por el buen uso de los recursos, lo cual, a criterio de la autora de esta investigación, tiene su origen en la gestión para resultados de los Estados.

1.4. Necesidad de adoptar e implementar la GpR en la contratación pública ecuatoriana

Una vez que se encuentra definido lo que se entiende por política pública, ahora se va a demostrar por qué la gestión para resultados, que ya la definimos ampliamente en los capítulos anteriores, debería considerarse como una política pública a ser adoptada e implementada al menos en el ámbito de la contratación pública en Ecuador.

Como lo menciona Pablo Dávila “es indispensable comenzar a discutir el tema de cultura contractual en todos los niveles jerárquicos de la Administración Pública, con la finalidad de crear un nivel adecuado de conciencia social, tutelando los intereses del Estado, que en definitiva van orientados en favor de la sociedad”,²⁰² es así que logrando instaurar una política pública de gestión para resultados, al menos en el ámbito de la contratación pública, el Estado podría velar por el buen uso de los recursos públicos a fin de cumplir sus objetivos en *pro* de la ciudadanía.

Esto implicaría que la contratación pública tenga objetivos emanados de la más alta política, orientados hacia la consecución de resultados, mas no al simple cumplimiento de procedimientos o formalidades prescritos en la norma; por lo que a raíz de esta política pública, los funcionarios encargados del área de contratación pública de las diferentes instituciones realicen procesos de contratación de bienes, servicios y realización de obras teniendo en cuenta, además de los aspectos económicos y monetarios el cumplimiento de los resultados esperados de forma global.

²⁰¹ Eugenio Lahera Parada, *Introducción a las políticas públicas* (Chile: Fondo de Cultura Económica, 2012), 15-6, <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/>.

²⁰² Pablo Oswaldo Dávila C., *Teoría General de la Contratación Pública Ecuatoriana* (Quito: Cevallos editora jurídica, 2015), 271.

Los sistemas nacionales de compras públicas requieren una fuerza laboral que tenga la capacidad de entregar valor por dinero de forma continua, con eficacia y eficiencia. La visión tradicional de la contratación pública limita la función del comprador público a un funcionario que realiza trámites y acciones predefinidas y que requieren un conjunto reducido de habilidades y conocimientos. La visión de adquisiciones basadas en resultados necesariamente implica que el comprador público expanda su rol e influencia en la institución y deje de ser simplemente un eslabón operativo que no aporta valor agregado de conocimiento y técnicas propios de la profesión.

El comprador en las instituciones públicas del Ecuador debe involucrarse en el proceso de adquisición desde la fase de identificación y planificación de la compra, formando parte de un equipo multidisciplinario y polifuncional; y no apenas en la etapa del proceso precontractual, como lo hace actualmente. El valor añadido del comprador profesional al proceso se verifica en varios campos, incluyendo el procedimental y legal, pero sobre todo el análisis económico, el conocimiento de mercado, el conocimiento logístico, entre otras materias que se detallan más adelante.

Actualmente, la fuerza laboral de contratación pública en el mundo enfrenta importantes desafíos:

- La contratación pública evoluciona de ser una función administrativa a una estratégica;
- Las reglas de contratación pública son complejas y desafiantes;
- La contratación pública y su fuerza laboral son multidisciplinarios; y, sobre todo,
- Ser comprador público no siempre se considera una profesión.

Una contratación pública eficiente, eficaz y enfocada a resultados no se consigue sin la participación de un número suficiente de funcionarios conocedores y hábiles. En consecuencia, en el ámbito internacional, cada vez más países se esfuerzan para contratar y capacitar compradores públicos profesionales conforme lo ha identificado la Recomendación de la OCDE, lo cual plantea los siguientes aspectos clave:

- Que los compradores públicos sean funcionarios especializados en compras públicas, reconocida como una profesión en sí misma; que los compradores cuenten con herramientas de conocimiento específicas y periódicamente actualizadas;

- Que la contratación pública sea una carrera profesional con formación periódica y titulaciones oportunas; que las compras públicas representen un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en méritos, con vías de ascenso según merecimientos y logros, brindando protección frente a las injerencias políticas en los procedimientos de contratación pública; y
- Que existan enfoques colaborativos con entidades como universidades a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública.

En consecuencia, es importante identificar un marco de capacidades y competencias en el ámbito de las contrataciones; uno de los marcos más reconocidos y replicados corresponde al gobierno escocés, publicado en *Review of Public Procurement in Scotland* del 2006.²⁰³

El marco identifica 13 competencias clave del personal de compras:

1. Proceso de contratación: conocimiento y la comprensión suficientes de los métodos de adquisición y licitación para cumplir las obligaciones asociadas con la tarea.
2. Negociación: capacidad de negociar dentro del alcance de la tarea.
3. Desarrollo de estrategias y análisis de mercado: habilidades de desarrollo de estrategias y análisis de mercado necesarias para cumplir las obligaciones asociadas con la tarea.
4. Financieras: conocimiento financiero suficiente y el entendimiento necesario para cumplir las obligaciones asociadas con la tarea; entre los elementos a seguir se incluye la evaluación de las posiciones financieras de los proveedores, marcos de costos totales y cumplimiento que existen para las finanzas y la contratación en el sector público.
5. Legal: comprensión de los marcos legislativos relacionados específicamente con las contrataciones para cumplir las obligaciones asociadas con la tarea.

²⁰³ John Ferguson McClelland CBE, “Review of Public Procurement in Scotland - Report and Recommendations”. The Scottish Government. UK Web Archive (UKWA), 2006, www.scotland.gov.uk/Publications/2006/03/14105448/6, citado por el Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, *Roadmap: How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy*, accedido 14 de abril 2020. <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf>.

6. Enfoque en resultados: está consciente de cómo los objetivos personales y de equipo contribuyen al éxito de la organización y continuamente demuestra su compromiso para alcanzarlos.
7. Capacidad de sistemas: conocimiento y la comprensión de los sistemas y procesos utilizados en la adquisición de bienes y servicios. Es posible que ciertas competencias centradas en sistemas específicos se ubiquen en sistemas determinados.
8. Inventario, logística y cadena de suministro: conocimiento y la comprensión de las soluciones de gestión de materiales para cumplir las obligaciones asociadas con la tarea; entre los elementos se incluyen los inventarios, la logística, la gestión de almacenes, etcétera, específicamente en las organizaciones que mantienen inventarios. Conocimientos y comprensión de las técnicas de gestión de la cadena de suministro, sin restringirse a las organizaciones que mantienen inventarios.
9. Consciencia organizacional: comprende claramente los papeles y las responsabilidades, cómo debe organizarse el proceso de contratación y dónde debe ubicarse dentro de la organización.
10. Autogestión: responde con agilidad y flexibilidad en los casos necesarios, apoyando a otros mientras que se esfuerza por mejorar la aplicación de habilidades en línea con los requisitos organizacionales.
11. Liderazgo: contribuye al logro de las metas de equipo al ofrecer apoyo, aliento y dirección clara cuando resulte apropiado.
12. Comunicación: comparte abiertamente información relevante y se comunica de forma eficaz y oportuna utilizando una variedad de medios.
13. Manejo de relaciones: identifica diferentes tipos de clientes y grupos de interés y formula una estrategia para la gestión de relaciones.²⁰⁴

Adicionalmente, se debe tener en mente que la GpR puede ser considerada como una herramienta para combatir la corrupción en la gestión pública.

La contratación pública, concebida esta como la actividad estatal para la adquisición de bienes, servicios y obras para la sociedad en general para alcanzar el bien común, tiene un rol estratégico en el contexto de la gestión para resultados. Es por ello,

²⁰⁴ *Ibíd.*

que se ha visto la necesidad, si puede decirse urgente, de plasmar en la normativa y en la práctica principios rectores como son, entre otros, los de eficiencia, eficacia, transparencia, libre competencia, y con ellos lograr una lucha contra la corrupción más agresiva a fin de pretender si no erradicarla, por lo menos disminuirla.

Tal como se plasmó *ut supra*, la gestión para resultados supera la búsqueda del cumplimiento de formalidades para la consecución de objetivos, lo cual se puede lograr priorizando la gestión estatal ajustada a los principios rectores, mismos que obviamente deben estar respaldados por la normativa aplicable.

Siguiendo esta línea, la contratación pública también debe enfocarse en resultados, es decir que el Estado y las diferentes entidades públicas deben realizar un diagnóstico de qué es lo que realmente necesitan adquirir o construir y en base a ello planificar cuál y cómo va a ser su proceder para solventar las necesidades detectadas.

Un ejemplo simplificado de ello sería: si luego de llevarse el proceso de contratación ajustado a derecho, el Ministerio de Obras Públicas adjudica la construcción de un aeropuerto en una localidad que no justificaría semejante gasto, ya sea por su cercanía con otro aeropuerto ya existente o por poca demanda, siendo el fin de dicho egreso tan solo gastar el presupuesto de la entidad del año fiscal que está por terminar, mas no satisfacer necesidades de la colectividad.

En el ejemplo antes citado, es evidente que la entidad no empezó haciendo un diagnóstico de la situación, tampoco planificó definiendo los objetivos y las metas (cómo sería la construcción del aeropuerto ni para qué se lo haría). Este es apenas uno de muchos casos de falta de planificación y políticas económicas adecuadas. Estos procesos de contratación son vulnerables a la corrupción debido a la falta de transparencia y de competencia abierta entre posibles proveedores, misma que permite obtener mejores condiciones técnicas, económicas, de servicio, etc. en beneficio del sector público.

Como se observa en el ejemplo anterior, la contratación pública para resultados busca: alcanzar metas de desarrollo, lograr efectos significativos en la sociedad, entregar productos, servicios y obras que contribuyan al bienestar y desarrollo económico de la población y asegurar calidad, economía, oportunidad y transparencia en la adquisición de los insumos requeridos para las actividades, proyectos y operaciones de las entidades.

2. Consideraciones del caso de contratación pública en el Ecuador desde la óptica de la GpR

El Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador, implementado legalmente en 2008, recoge muchos de los principios, conceptos vigentes a la fecha de su creación. También contiene elementos de política económica y social que se consideraron apropiados para su inclusión en ese momento.

Sin embargo, como se puede observar en este trabajo de investigación, el desarrollo de principios, conceptos, normas y criterios propios de la GpR es incipiente y requiere de un gran impulso. En este apartado se realizará una breve descripción del estado actual de la GpR en la contratación pública del Ecuador, se presenta una entrevista sobre el tema con la Directora General del Sercop y, finalmente, se presenta un conjunto de alternativas para implementar GpR en la contratación pública del Ecuador.

2.1. Descripción del estado actual de GpR en la contratación pública en Ecuador

En el Ecuador las compras públicas están enfocadas de alguna manera a la gestión para resultados, pues se precautela el principio de eficiencia, que ya se definió anteriormente, así como la transparencia y la responsabilidad social.

En diferentes niveles de la normativa ecuatoriana constan varios de los principios GpR aplicables a la contratación pública, entre ellos: eficacia, eficiencia, planificación. Sin embargo, estos principios no tienen un desarrollo metodológico, instrumental o de controles adecuado para asegurar el mejor resultado posible de los contratos del Estado.

En el caso de planificación, por ejemplo, se verifica que existe la obligación formal de elaborar y publicar hasta el 15 de enero de cada año, un Plan Anual de Contrataciones (PAC) por cada ente público contratante; sin embargo, esta planificación no es realista ni realizada técnicamente, lo cual se demuestra al observar la gran cantidad de reformas al PAC que se realizan durante el año.

Por otra parte, uno de los principios más importantes como es VpD, no tiene el nivel de principio en la normativa; hay una mención en la LOSNCP a “mejor valor” y la obligación de adjudicar a la oferta que presente el mejor valor; sin embargo, no existe un desarrollo sobre los instrumentos y metodologías para su aplicación.

En la Resoluciones del Sercop, en lo referente a Vigencia Tecnológica hay avances en este sentido, sin embargo, no son transversales al SNCP. Como lo señala la directora general del Sercop en la entrevista que consta más adelante, se requiere además

de capacitación al personal de adquisiciones de las entidades contratantes para poder aplicar los conceptos de VpD.

En conclusión, el nivel de implementación de GpR en la contratación pública del Ecuador requiere el desarrollo de normativa, metodologías, instrumentos de análisis y la formación de la capacidad de los compradores para aplicar estos criterios.

2.2. Entrevista a la directora general del Sercop

El 29 de noviembre de 2019 la economista Silvana Vallejo Páez²⁰⁵, Directora General del Sercop, concedió una entrevista telefónica a la autora de este trabajo de investigación, para discutir aspectos referentes a la aplicación del principio de VpD en la contratación pública ecuatoriana.

El siguiente es un extracto de las respuestas de la Eco. Vallejo. La transcripción íntegra se encuentra en los anexos de este trabajo de investigación.

Pregunta: ¿Cómo se aplica el principio VpD en nuestro país?

Respuesta: VpD es un principio fundamental de la contratación pública para hacer las mejores adquisiciones que favorezcan al interés público y para obtener más productos de mejor calidad por el mismo dinero. El principio está normado en la ley y en la resolución referente a vigencia tecnológica. El Sercop precautela por la obtención, mediante negociación, de otros elementos que favorezcan la calidad, por ejemplo: garantías, soporte, asistencia técnica. La calidad no es negociable. Existe una inercia en los compradores públicos quienes prefieren comprar lo más barato; esto se debe a un temor de los compradores a ser observados por Contraloría, que aún maneja el criterio de que se debe adquirir lo más barato, lo cual es una mala práctica de adquisición. Cuando los bienes son idénticos, conviene elegir el más barato. Si no es así, el precio no debe ser el factor determinante, sino más bien la calidad. El Sercop ha tratado de suplir este vacío

²⁰⁵ Econ. Silvana Vallejo Páez, ecuatoriana graduada en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, máster en Economía Empresarial del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae) y posee un diplomado del Harvard Business School. Se ha desempeñado como coordinadora de Políticas Públicas del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; viceministra de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca; asesora en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; viceministra de Políticas y Servicios de Comercio Exterior y directora ejecutiva del Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversión PRO Ecuador. Con amplia experiencia en organismos internacionales, trabajó como especialista de Políticas, Comercio y Agronegocios en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (Iica) y Cooperación Holandesa. Además es coautora de varios libros, artículos y documentos científicos. Directora general del Sercop desde 2017.

a través de capacitación y también por medio de un convenio con Contraloría, uno de sus elementos es la homologación de criterios.

P: Respecto de este mismo principio ¿hay alguna proyección para su fortalecimiento?

R: Sí, se está trabajando con la Asamblea Nacional en un proyecto de Ley que se encuentra en debate del segundo informe. También se busca fortalecer este tema en el ámbito reglamentario. Por otro lado, existe la capacitación y evaluación constante a funcionarios públicos, a través de un examen de conocimientos teóricos y prácticos, en el que constan especificaciones respecto de VpD en la compra pública.

P: ¿Podría especificar más en qué consisten las propuestas ante la Asamblea?

R: Se está brindando asesoría, ya que es una iniciativa legislativa. Los puntos principales son: restricción del régimen especial, aumentar capacidad sancionatoria del ente rector, fortalecimiento institucional y mayores controles al Sistema Nacional de Contratación Pública. Existen propuestas puntuales de varios asambleístas, que no son integrales. En este momento se requiere una reforma integral de la compra pública.

2.3. Alternativas para incorporar GpR en el SNCP de Ecuador

La adopción de los principios de GpR en el SNCP ecuatoriano es necesaria para asegurar un mejor uso de los recursos públicos en beneficio de la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, no es suficiente con modificar la ley o el marco normativo. Con este fin, es necesario trabajar en varios frentes, tanto normativos como técnicos.

A continuación, se presenta un conjunto de alternativas en diferentes campos para implementar GpR en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador.

2.3.1. Alternativas normativas

El marco normativo de la contratación pública en Ecuador, encabezado por la LOSNCP, contiene los elementos que definen los principios, institucionalidad, procesos de selección y otros aspectos constitutivos del SNCP ecuatoriano.

Como se expone en el Capítulo 2 de este trabajo de investigación, la ley vigente significa un importante avance en materia institucional y procedimental, con respecto a la legislación anterior. Sin embargo, el paso del tiempo ha demostrado que la ley es un

instrumento cuya naturaleza le hace inapropiado para conducir y adoptar la rápida evolución de la contratación pública en el mundo.

Por lo tanto, se requiere que la Ley se reforme en un sentido que permita mayor flexibilidad técnica en cuanto a los métodos de selección y técnicas de gestión de las adquisiciones, a cargo de un ente rector, como es el Sercop, más empoderado en su capacidad de establecer y capacitar en mecanismos modernos de contratación, los cuales surgen y se depuran en la práctica de esta actividad en todo el mundo.

Por lo tanto, se presentan las siguientes alternativas sobre el marco normativo del SNCP ecuatoriano:

- Con respecto a la proliferación normativa: en la práctica, la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado generan normativa de contratación pública mediante sus resoluciones y pronunciamientos, respectivamente, que son de cumplimiento obligatorio, pero queda dispersa y sin un adecuado registro y difusión, como se mencionó en el Capítulo 1 de esta tesis. Por ende, se recomienda que exista la disposición de sistematizar, coordinar y armonizar la normativa en esta materia, para facilitar su acceso y aplicación.
- Con respecto a los mecanismos de apelación: en la normativa ecuatoriana vigente sobre contratación pública (artículos 231 Código Orgánico Administrativo, 103 de la LOSNCP, 61 y 484 de la Codificación de las Resoluciones del SERCOP), se prevé que quienes tengan interés directo dentro de un proceso de contratación pueden presentar ya sea un recurso administrativo de apelación ante la misma entidad que emitió el acto administrativo o presentar un reclamo ante el SERCOP. Ahora bien una buena práctica reconocida a nivel global, es que exista el recurso de apelación, pero adicionalmente la normativa prevé la posibilidad de que, ante una eventual negativa, el interesado pueda solicitar la revisión por un ente independiente especializado en la materia, aún en sede administrativa.

La autora de este trabajo de investigación en concordancia la Ley Modelo sobre Contratación Pública de la CNUDMI (2011), capítulo VIII, Procedimientos de impugnación,²⁰⁶ sugiere que aunque la primera revisión la realiza normalmente la entidad adquirente, debe existir un ente de revisión administrativa que actúe de

²⁰⁶ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, *Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública*, 1 de julio de 2011, art. 64, p. 72-3, <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/2011-model-law-on-public-procurement-s.pdf>.

forma independiente del ente que realiza la compra. Es decir, que no tenga ningún interés directo en el proceso de contratación, que no responda al organismo de contratación, y que idealmente, sea una agencia o entidad independiente.

La incorporación de esta instancia tiene como objetivo fortalecer la confianza en un sistema de contratación que incentiva firmemente la competencia.

- Con respecto al órgano rector, este debería tener mayores capacidades para establecer y desarrollar nuevos métodos de contratación y selección, basados en
- Con respecto a los principios: la Ley de Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública debería incorporar el principio de VpD, o su equivalente “optimización de la relación calidad-precio” como uno de los principios rectores de la contratación pública.
- Con respecto a los procedimientos de contratación: la ley debería limitarse a establecer que los métodos y procedimientos de contratación deberán ser competitivos, públicos y costo-eficientes, dejando el desarrollo de cada uno de los métodos de selección a normas de nivel inferior.

2.3.2. Alternativas técnicas

El desarrollo del SNCP para lograr eficiencia en el uso de recursos públicos requiere una rápida y profunda transformación de los métodos e instrumentos técnicos para la contratación pública.

Las siguientes alternativas corresponden a métodos, mecanismos y criterios que, de incorporarse en el marco normativo, regulatorio y de metodologías en el SNCP del Ecuador, apuntalarían la incorporación de la GpR en el país.

Estas alternativas, en el momento de redacción de esta tesis, corresponden a los elementos que se utilizan actualmente en adquisiciones financiadas por organismos multilaterales de crédito como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Asociación Internacional de Fomento, y un número creciente de países en el mundo.

2.3.3. Alternativas sobre métodos de selección

“Métodos de selección” se refiere al diseño del proceso mediante el cual se elegirá al proveedor o los proveedores de un contrato público. En general, un método de selección responde a una estrategia que, atendiendo a las características del mercado, de la naturaleza del producto, el tamaño de la inversión financiera, de su nivel de riesgo,

etcétera, pretende establecer un nivel de competencia adecuado y obtener mejores resultados para el comprador.

En las siguientes alternativas, se puede observar algunos métodos que han sido incorporados por organismos multilaterales de desarrollo y que paulatinamente están siendo adoptados por países alrededor del mundo.

2.3.3.1. Solicitud de ofertas (SDO)

La SDO es un método competitivo con el que se invita a presentar ofertas. Debe utilizarse cuando el comprador sí puede especificar requisitos detallados que los licitantes deben responder en sus ofertas y, generalmente, significa un proceso de una sola etapa. En la actualidad, todos los procedimientos contractuales del régimen común en la legislación ecuatoriana corresponden a SDO.

2.3.3.2. Solicitud de propuestas (SDP)

La SDP es un método competitivo con el que se invita a presentar propuestas. Es útil cuando, debido a la naturaleza y la complejidad de los productos, las necesidades del comprador pueden satisfacerse más adecuadamente si se permite a los proponentes presentar soluciones específicas, o propuestas que pueden variar en la forma de cumplir o superar los requisitos que se establecen en el requerimiento. Las SDP por lo general significan un proceso de varias etapas.

2.3.3.3. Adquisición en múltiples etapas

Este método consta de varias etapas consecutivas, generalmente dos. Se utiliza para aplicar el método SDP, es decir cuando no es posible o práctico preparar por adelantado especificaciones técnicas completas para la contratación de obras especialmente grandes, instalaciones complejas o soluciones innovadoras en campos que están sujetos a rápidos avances tecnológicos en los que exista poca o ninguna experiencia o capacidad técnica por parte del comprador.

En la primera etapa se invita a presentar propuestas (SDP) sobre la base de un diseño conceptual o de especificaciones de desempeño o funcionales. Luego, el comprador realiza reuniones confidenciales con los oferentes potenciales para informarse sobre las posibles soluciones.

En la segunda etapa, las bases o pliegos de licitación podrán modificarse para que refleje las conclusiones de las reuniones confidenciales y volverá a enviarse a los oferentes calificados, solicitándoles que presenten sus propuestas finales.

2.3.3.4. Diálogo competitivo

El diálogo competitivo es un procedimiento especial de múltiples etapas, que permite la interacción dinámica con los proponentes, por lo tanto, también es SDP.

Por medio de este procedimiento, el comprador mantiene un diálogo directo con los oferentes precalificados, con el objetivo de establecer los medios más indicados para satisfacer los requerimientos previamente establecidos y desarrollar una o más soluciones alternativas idóneas para cumplir los requisitos de la adquisición, antes de invitar a presentar propuestas finales.

Este procedimiento está diseñado para adquisiciones especialmente complejas o innovadoras y es apropiado cuando existan varias soluciones que puedan satisfacer los requisitos del comprador y las modalidades técnicas y comerciales necesarias para apoyar esas soluciones exijan discusión y desarrollo entre las partes. También se utiliza cuando, debido al tipo y la complejidad de la adquisición el comprador no pueda definir adecuadamente el alcance técnico, las especificaciones de desempeño, o los acuerdos legales y arreglos financieros de la compra.

Diálogo competitivo requiere que participe una entidad imparcial que cuide y asegure la imparcialidad e integridad del proceso.

2.3.3.5. Asociación para la innovación²⁰⁷

Es un método de múltiples etapas en el que el comprador requiere una solución para obtener mejores obras, bienes o servicios a fin de lograr sus objetivos de desarrollo y esta no está disponible en el mercado. Este procedimiento se usa en circunstancias especiales, cuando:

- las obras, bienes y servicios distintos a los de consultoría, tienen un contenido innovador;
- la innovación debe ocurrir durante la ejecución del contrato;

²⁰⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, *Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-15*, Washington DC, mayo 2019, 15, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1132444900-23307>.

- el o los proveedores necesitan desarrollar la nueva solución con la colaboración técnica del comprador; y,
- se prevé que el o los proveedores crearán la solución innovadora y asegurarán su implementación a escala real para el comprador.

En este procedimiento se procura incluir en el contrato el desarrollo y la compra de la solución proporcionada, siempre y cuando el proveedor cumpla los niveles de desempeño acordados y los costos mínimos.

2.3.4. Alternativas sobre otras formas de contratación

El contrato es el instrumento más importante en la gestión de la relación entre el comprador y el proveedor. A través del diseño del contrato, el comprador puede optimizar el valor que recibe por los recursos que invierte, así como mitigar o eliminar riesgos asociados a su ejecución.

A continuación, se presentan dos propuestas de contratos que, sumadas a las actualmente existentes en la legislación ecuatoriana, pueden ayudar a la administración a mejorar el desempeño de sus adquisiciones.

2.3.4.1. Contratación basada en el desempeño

La contratación basada en el desempeño, también llamada contratación basada en resultados se refiere a procesos de adquisición competitivos que resultan en una relación contractual en la que los pagos se hacen en función de resultados medibles, en vez de la manera tradicional en que se miden los insumos.

Las especificaciones técnicas definen los resultados esperados y cuáles serán los elementos de medición y los parámetros que se deben utilizar para medirlos. Los resultados que se esperan obtener deben satisfacer una necesidad funcional en términos de calidad, cantidad y confiabilidad. El pago se hace de acuerdo con la cantidad de resultados obtenidos, sujetos a la entrega con el nivel de calidad requerido.

2.3.4.2. Arrendamiento de activos con opción de compra

El arrendamiento puede ser adecuado cuando existen beneficios económicos u operativos para el comprador: menores costos financieros, beneficios fiscales, activos requeridos de forma temporal, disminución de riesgos de obsolescencia técnica e informática, entre otros. El arrendamiento de activos debería justificarse con métodos cuantitativos que demuestren que es una mejor opción que la compra.

2.3.5. Alternativas sobre métodos de valoración

Los métodos de valoración son procedimientos que, en la práctica, definen qué factores considerar para la evaluación de ofertas y cómo aplicarlos. Por medio de los métodos de valoración se puede establecer con claridad las prioridades y la profundidad de la adquisición.

Los métodos que se presentan a continuación superan la visión del precio de compra como factor económico decisivo para la selección de la oferta más conveniente y utilizan elementos que permiten dar mayor profundidad al análisis. Estos son, en definitiva, métodos que permiten calcular el valor por dinero en las adquisiciones públicas.

2.3.5.1. Ingeniería de valor²⁰⁸

La ingeniería del valor es un enfoque con el que se busca brindar las funciones necesarias en un contrato a un costo óptimo. Busca la reducción del tiempo y la sustitución de materiales o métodos, o el uso de alternativas menos costosas, sin sacrificar la funcionalidad, durabilidad o confiabilidad necesarias. La ventaja de la ingeniería del valor es la mejorar del desempeño, calidad, seguridad, durabilidad y la eficacia.

2.3.5.2. Costos de ciclo de vida²⁰⁹

Los costos del ciclo de vida son la mejor manera de evaluar el valor económico, en particular cuando se estime que los costos de las operaciones o de mantenimiento durante el ciclo de vida útil del producto son considerables en comparación con el costo inicial y pueden variar de una oferta a otra. La evaluación se debe realizar sobre la base del valor presente neto (VPN). Para evaluar el costo de ciclo de vida, el comprador debe definir previamente, e informar a los oferentes:

- la cantidad de años que se utilizará para calcular el costo del ciclo de vida;
- la tasa de descuento anual que se usará para calcular el VPN de los costos futuros durante el ciclo de vida; y,
- los factores y la metodología para calcular los costos de operaciones, de mantenimiento y de valores residuales.

²⁰⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *Regulaciones de Adquisiciones para Prestatarios en Proyectos de Inversión del Banco Mundial*, Washington DC, 2016, 19, <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/9054ade073a949618b8b2d96e9c0de51.pdf>

²⁰⁹ *Ibíd.*, Anexo X Criterios de evaluación, 89.

3. Hallazgos

Del análisis respecto de la presencia y desarrollo de los principios GpR en los marcos normativos de adquisiciones en países latinoamericanos, se puede observar que existe un avance heterogéneo entre los principios y entre los países encuestados. VpD es un principio que tiene un desarrollo incipiente pero que empieza a ser visible.

En Ecuador están presentes los principios GpR, sin embargo, según la respuesta del ente rector a la encuesta realizada en el marco de este trabajo de investigación, su nivel de desarrollo es “poco desarrollado”;²¹⁰ consta en la ley de adquisiciones y existen resoluciones del ente rector al respecto; sin embargo, no hay instrumentos de aplicación de este principio, como son metodologías y controles.²¹¹

En la entrevista concedida para esta investigación por la Directora General del Sercop, la economista Vallejo confirmó la presencia del principio en la ley, lo cual se verifica en el concepto “mejor costo”²¹² y en la Codificación de las Resoluciones. También confirmó que los compradores no cuentan con la capacidad técnica para aplicar el principio VpD, y que el órgano superior de control no aplica controles adecuados sobre este principio.

De la investigación documental realizada se desprende que en diferentes ámbitos existen instrumentos y metodologías disponibles para aplicar y desarrollar los principios GpR, especialmente valor por dinero.

²¹⁰ Según la escala utilizada en la encuesta, ver Anexo 1, pregunta 3.

²¹¹ Respuesta de Ecuador a la encuesta, ver Anexo 1, pregunta 1.

²¹² Ver subtítulo 2.3 del Capítulo segundo y 1.2.3.4 del Capítulo tercero.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

El Gobierno Central cuenta con una metodología y plataforma informática para seguimiento, denominadas “Gobierno por Resultados”, sin embargo, estas se refieren al sistema de alineación entre los ejes y objetivos gubernamentales con los planes estratégicos y operativos de las instituciones dependientes del Ejecutivo. Esta metodología no incluye la planificación, ejecución o control de las adquisiciones públicas, y en sentido inverso, la planificación y ejecución de adquisiciones no se conecta metodológicamente ni informativamente con el esquema mencionado. Por esta razón, el concepto de Gestión para Resultados debe implementarse en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador debido a que prioriza el cumplimiento de los objetivos gubernamentales en beneficio de la sociedad.

En el ámbito internacional, la contratación pública está evolucionando desde la primacía del mero cumplimiento formal de la norma hacia la preminencia de la atención de las necesidades de la sociedad a la cual se debe el Estado. Ecuador participa activamente en foros internacionales como la Red Interamericana de Contrataciones Gubernamentales, lo cual le permite constatar de primera mano esta realidad.

La misión del comprador público en el mundo también se está transformando desde la correcta aplicación de los preceptos legales hacia la búsqueda del bienestar social a través de adquisiciones bien realizadas.

La GpR promueve la innovación en el marco normativo de la contratación pública, ya que éste debe permitir y fomentar la aplicación de los principios, normas, metodologías y controles que favorezcan su práctica integral.

La GpR obliga a adoptar una lógica vertical desde los objetivos más altos del gobierno hasta las acciones específicas de las administraciones públicas, lo cual significa que las adquisiciones han de hacerse con arreglo a objetivos superiores y no obedecer a intereses ajenos a la misión institucional.

El marco normativo de contratación pública en Ecuador ha sufrido una gran transformación a través de los años. La LOSNPC aportó elementos muy valiosos cuyo fortalecimiento debe continuar. Esta realidad evolutiva permite constatar el desarrollo de la disciplina de adquisiciones públicas y la búsqueda de mejora constante.

Los instrumentos de las adquisiciones públicas están progresando permanentemente para dar respuesta a las crecientes demandas sociales de eficiencia, eficacia, transparencia, integridad y sostenibilidad. La normativa que rige las compras públicas debe ser lo suficientemente fuerte y flexible para facilitar este cambio permanente.

La adopción de GpR entrega herramientas de conocimiento a los compradores públicos para realizar un mejor trabajo y, en consecuencia impulsa su profesionalización. Asimismo facilitará a la administración pública el interactuar con el mercado de forma estratégica y con mejores argumentos de negociación.

La implementación de GpR promueve una cultura de responsabilidad y rendición de cuentas desde el gobierno y la sociedad y, por tanto, ayuda a disminuir la incidencia de la corrupción; promueve la generación y uso de herramientas objetivas de valoración de los recursos y los resultados obtenidos.

El desarrollo de los principios de GpR en las contrataciones públicas del Ecuador permitirá orientar, enfocar los recursos públicos para lograr beneficios visibles y concretos de la sociedad ecuatoriana.

La normativa nacional analizada en este trabajo ya contempla muchos de los aspectos correspondientes al tema de estudio. Sin embargo, es notorio que no existe un desarrollo normativo, metodológico o de control sobre dichos aspectos, lo cual resta la efectividad a la norma. Por ejemplo, la LOSNCP establece que el Plan Anual de Contratación de cada institución deberá formularse en función de la planificación institucional y del Plan Nacional de Desarrollo; sin embargo no existe ninguna norma de nivel inferior que desarrolle esta disposición, ni metodologías, manuales o instancias de control que verifiquen el cumplimiento efectivo de la disposición legal en la materia. Otro ejemplo es la disposición legal de adjudicar los contratos a la oferta de “mejor costo” que, en los casos de productos no estandarizados, no desarrolla ninguna norma, metodología o control para evaluar las mejores condiciones técnicas, jurídicas y financieras presentes y futuras, tal como lo señala el artículo 18 de la LOSNCP. No es suficiente que los principios y disposiciones que impulsan el logro de resultados consten en la ley. Si no existen mecanismos efectivos para su aplicación y control, la ley es inerte.

Recomendaciones

En el caso ecuatoriano se requiere un cambio en el diseño de la ley directriz de las adquisiciones públicas para que esta sea menos reglamentaria, desarrolle más los principios y se adecue con facilidad a los retos y oportunidades que brinda el desarrollo de la disciplina de adquisiciones gubernamentales sin necesidad de realizar reformas legislativas, las cuales implican un proceso prolongado y de resultados impredecibles, no siempre sujetos a criterios técnicos.

En este sentido, el marco normativo ecuatoriano debería fortalecer el rol rector del Sercop, tanto a nivel de diseño y aplicación de políticas públicas,²¹³ métodos de selección de proveedores, formas de contratación, métodos de valoración de ofertas, pero además incursionar en la gestión misma del contrato especialmente cuando hay grandes intereses en juego.

Se requiere disminuir o, mejor aún, eliminar la dispersión normativa sobre la materia, mediante la sistematización de normas emitidas por diferentes organismos, evitando así la superposición, contradicción, duplicación de normas, y sus vacíos.

El rol rector también deber fortalecerse mediante un mayor poder y capacidad de control sobre los procesos de contratación.

Finalmente, es recomendable iniciar el camino hacia la implementación de Valor por Dinero (VpD) en la contratación pública ecuatoriana con una estrategia de **corto plazo**, que no implica cambios legales.

A manera de ejemplo y como paso inicial, propongo la implementación de uno de los mecanismos mencionados en el numeral 2.3 del Capítulo tercero: Alternativas para incorporar GpR en el SNCP de Ecuador que es el análisis de Costo de Ciclo de Vida de productos que requieran operaciones, suministros, mantenimiento, personal técnico, es decir, un compromiso financiero de largo plazo.

La alternativa consiste en que las adquisiciones de este tipo de productos no se realicen mediante una comparación de precios de venta, sino del análisis económico del Valor Presente Neto (o VPN) de toda la operación. Por lo que la oferta que presente un mejor Valor Presente Neto es la que debe ser adjudicada, no la que tiene un menor precio de venta.

²¹³ Considerando que es competencia del Directorio del Sercop emitirlas y de la entidad, aplicarlas, según el artículo 100 num. 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 1, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008.

En esta estrategia, la ley se mantendría sin cambios, debido a que esta misma señala explícitamente la obligación de los compradores de adjudicar a las ofertas que presenten el mejor costo según lo definido en el artículo 6, numeral 18, es decir las mejores condiciones técnicas, financieras y legales presentes y futuras. El punto clave es que la ley señala que para la evaluación y adjudicación deben valorarse los parámetros objetivos que deben constar en los pliegos.

Ahora bien, ¿cómo se definen estos parámetros? ¿su forma de evaluarlos y verificarlos? y ¿cómo se calculan?

En este punto se requeriría la intervención del ente rector a través de resoluciones que definan que todos los bienes que impliquen costos de operación, mantenimiento y otros, deberán adjudicarse a la oferta que presente un mejor Valor Presente Neto.

Además, el SERCOP debería:

- Emitir una metodología práctica para la evaluación y cálculo del VPN, y
- Emitir un manual de aplicación de la metodología para uso de los compradores públicos.

En cuanto al talento humano, es decir los compradores públicos, la estrategia consistiría en que el SERCOP los:

- Capacite en la metodología; y,
- Certifique su aprendizaje

Finalmente, en lo referente a los controles, se debería:

- Establecer controles probabilísticos oportunos de aplicación de la metodología en procesos de compra reales
- Evaluar el cumplimiento; y, por último:
- Ajustar la metodología, manuales y controles.

Obras citadas

- Abad Faciolince, Héctor. *El olvido que seremos* (Bogotá: Ed. Planeta Colombiana S.A., 2006).
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, *Circular Externa Única de 2019*, actualiza su Circular Externa Única, expedida el 17 de julio de 2018.
http://legal.legis.com.co/document.legis/2018?documento=legcol&contexto=legcol_d726117a3c7a4ce6a808cacc23c8476&vista=STD-PC
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce_circular_unica.pdf.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, en <https://elfondoenlinea.com/Detalle.aspx?ctit=041049L>.
- Aguilar Villanueva, Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno, (México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007).
- Aguilar Villanueva, Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno, (México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2007).
- Arnoletto, Eduardo Jorge y Díaz, Ana Carolina. *Hacia nuevos enfoques en la gestión organizacional de la administración pública* (Córdoba, 2009).
<https://mgp2015.files.wordpress.com/2015/01/documento-de-apoyo1.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración Desarrollo (CLAD), *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*, (julio 2007). <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-GpRd-sector-publico>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-15*. Washington DC, mayo 2019.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1132444900-23307>.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Regulaciones de Adquisiciones para Prestatarios en Proyectos de Inversión del Banco Mundial*, Washington DC, 2016.
<https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/9054ade073a949618b8b2d96e9c0de51.pdf>.

- Banco Mundial, Regulaciones de Adquisiciones para Prestatarios en Proyectos de Inversión del Banco Mundial, (Washington DC: 2018).
- Bazaga Fernández, Isabel. *El planteamiento estratégico en el ámbito público* (Madrid: Alianza Editorial, 1997).
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela. *Indicadores de desempeño en el sector público*, Serie Manuales, ILPES; ONU, CEPAL, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/4/S05900_es.pdf.
- Borja Cevallos, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bovis, Christopher. "Public Procurement in the EU: Jurisprudence and Conceptual Directions" en *European Judicial Training Network (EJTN)*, 2019. <http://www.ejtn.eu/PageFiles/17838/BOVIS%20CMLRev.pdf>.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador", 2008.
- Carvajal Salazar, Diana Marcela. *La importancia de la gestión financiera en las organizaciones*, 2013, <https://prezi.com/kbvopoklijb/importancia-de-la-gestion-financiera/>.
- Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica, *Módulo 7: Monitoreo y evaluación de proyectos*, http://www.top.org.ar/mdc_papml/2008/M7_Monitoreo.pdf.
- Chile, *Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*.
- Chile, *Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*, promulgado el 9 de marzo de 2004, última modificación el 10 de agosto de 2015, <http://bcn.cl/1uyx8>.
- Chile, *Reglamento de la Ley N°19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*, promulgado el 9 de marzo de 2004, última modificación el 10 de agosto de 2015. <http://bcn.cl/1uyx8>.
- Cohen, Ernesto, y Rolando Franco. *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales* (México: Siglo XXI Editores, 1992), 171, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1915/S3092C678E_es.pdf?sequence=1.
- Colombia, *Decreto Número 1082, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*, 26 de mayo de 2015, última actualización agosto 13 de 2019.

- Colombia, Diario Oficial 46691, Ley 1150 de 16 de julio de 2007.
http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_ley1150.pdf.
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, *Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública* del 1 de julio de 2011.
<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/es/2011-model-law-on-public-procurement-s.pdf>.
- Conceptos de administración, “racionalidad”, accedido 10 de julio de 2018.
https://www.eco-finanzas.com/diccionario/R/RACIONALIDAD_ADMINISTRATIVA.htm.
- Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Recomendación VIII, 10, en
<https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.
- Consejo sobre Contratación Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Recomendación X, 11, en
<https://www.oecd.org/gov/ethics/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>.
- Consultora ISOTools, *Consejos para la gestión de la calidad en la Administración Pública*, <https://www.isotools.org/2015/07/02/consejos-para-la-gestion-de-la-calidad-en-la-administracion-publica/>.
- Dávila C., Pablo Oswaldo. *Teoría General de la Contratación Pública ecuatoriana*. Quito: Cevallos Editora jurídica, 2015.
- De la Guerra, Eddy. “Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador”. *FORO: Revista de Derecho*, n.º 25 (2016).
- Debo, Luis Gerardo. “Definición etimológica de administración”, *SlideShare*, 15 de julio de 2015. <https://es.slideshare.net/gerardodebo/definicion-etimologica-de-administracion>.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R., *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF, 2012.
<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>.
- Díaz Alarcón, Roger. *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*, documento de trabajo,
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf.

- Dimock, Marshall. "The Meaning of Scope in Public Administration". John Gaus et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell, 1967 [1937], citado en Omar Guerrero, *Principios de administración pública*, accedido 21 de junio de 2019. <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html>.
- Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE. *OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*.
- Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, *OCDE Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*, 7).
- Drucker, Peter. *Managing for Results*. HarperCollinsPublishers, 1964.
- Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. "La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público". En *¿De burócratas a gerentes?* Washington, D.C.: Carlos Losada i Marrodán, 1999.
- Ecuador, *Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública 72*, Registro Oficial Edición Especial 245, 29 de enero de 2018.
- Ecuador, *Código Orgánico de la Administración Pública, Ley 0*, Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017.
- Ecuador, *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Ley 0*, Registro Oficial Suplemento 351, 29 de diciembre de 2010.
- Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 383, Suplemento, 26 de noviembre de 2014.
- Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador, *Ley de Consultoría, Ley 15*. Registro Oficial 136, 24 de febrero de 1989, codificada.
- Ecuador, *Ley de Contratación Pública, Ley 95*. Registro Oficial 501, 16 de agosto de 1990, codificada.
- Ecuador, *Ley de Hacienda, Ley 0*, Registro Auténtico 1863, 20 de octubre de 1863, codificada. Decreto ejecutivo del presidente García Moreno el 20 de octubre de 1863 y codificada en el Registro Oficial 1010, de diciembre de 1899.
- Ecuador, *Ley de Licitaciones*, Decreto Supremo 2755, Registro Oficial 656, 28 de diciembre de 1965, derogada.

- Ecuador, *Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas*, Decreto Supremo 679, Registro Oficial 159, 27 de agosto de 1976, reformada.
- Ecuador, *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control*, Decreto Supremo 1429, Registro Oficial 337, 16 de mayo de 1977, derogada.
- Ecuador, *Ley Orgánica de Hacienda*, Registro Oficial 1202, Suplemento, 20 de agosto de 1960, derogada.
- Ecuador, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 24*, Registro Oficial Suplemento 337, 18 de mayo de 2004.
- Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley 1*, Registro Oficial 395, Suplemento, 4 de agosto 2008.
- Ecuador, Ministerio de Finanzas, “Resumen Ejecutivo Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2016”, *Ministerio de Finanzas*, accedido 10 julio de 2018. <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/Resumen-Ejecutivo-Justificativo-de-Ingresos-y-Gastos-Proforma-Presupuestaria-2016.pdf>.
- Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial 588, Suplemento, 12 de mayo 2009.
- Ecuador, *Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Decreto Ejecutivo 489, Registro Oficial Suplemento 383, 26 de noviembre de 2014.
- EPG Universidad Continental, *Cómo implementar el marketing de gestión en el sector público*, <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/como-implementar-el-marketing-de-gestion-en-el-sector-publico>.
- España, Constitución Española, 1978, <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.
- España, *Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria*, Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado 298, 13 de diciembre de 2001, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-23523>.
- España, *Ley 47/2003 General Presupuestaria y normas complementarias*, Agenda Estatal Boletín Oficial del Estado 284, 27 de noviembre de 2003. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-21614-consolidado.pdf>.
- Espín Almeida, Ramiro. *La gestión estratégica en organizaciones del sector público*. Quito: Editorial IAEN, 2011.

- Ferguson McClelland, John. “Review of Public Procurement in Scotland - Report and Recommendations”, en *Roadmap: How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy*, (2006). Accedido el 14 de abril de 2020, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf>.
- Ferreira, Natalia. en artículo de Ismael Grau, en revista “Búsqueda”, <https://www.busqueda.com.uy/nota/la-dgi-incorpora-un-sistema-antisoborno-mientras-analisis-senalan-debilidades-para-combatir-la>.
- Gimeno Feliu, José María. “Nuevos paradigmas de la contratación pública”, <http://greensproject.eu>, accedido 3 de julio de 2019. http://greensproject.eu/wp-content/uploads/2016/06/160419_José-Mar%C3%ADa-Gimeno-Feliu-Nuevos-paradigmas-de-la-contrataci3n-p3blica.pdf.
- González Barroso, Fernando. *La Administración pública y calidad en el ámbito público*, Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C532A8392C3358AC05257BCA000BC9DD/\\$FILE/get_file.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C532A8392C3358AC05257BCA000BC9DD/$FILE/get_file.pdf).
- Gordillo, Agustín A. *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Editorial Astrea, 2013).
- Gorordo, José María. “Más transparencia en la Administración Pública”, en *Blog de José María Gorordo*, (2011). Accedido 8 de octubre de 2018, <https://josemarigorordo.wordpress.com/2010/08/04/mas-transparencia-en-la-administracion-publica/>.
- Graglia, José Emilio. *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas* (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2012) https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1a34cc41-1d2b-ff9d-4905-661db8e0cea9&groupId=287460.
- Granda Aguilar, Víctor. “Sistemas de control financiero y su evolución en Ecuador”, *FORO: Revista de Derecho*, n.º 28 (2017).
- Granja Galindo, Nicolás. *Fundamentos de derecho administrativo* (Loja: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, 1999).
- Guzmán, Marcela. *Presupuesto por resultados* (Washington D.C.: BID, 2011), en Gestión para Resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales, Módulo 3).

- Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas* (Chile: Fondo de Cultura Económica, 2012). <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/>.
- Lesmes Serrano, Carlos. Conferencia sobre “Transparencia y Poder Judicial”, Parlamento de Canarias, 25 de septiembre de 2014, citado en José Manuel Martínez Fernández, “Transparencia versus corrupción en la contratación pública: Medidas de transparencia en todas las fases de la contratación pública como antídoto contra la corrupción” (tesis doctoral, Universidad de León Universidad de León, 2016).
- Lockheed Marlaine E. & Hanushek, Eric (1988) “Improving Educational Efficiency in Developing Countries: what do we know?”, *Compare: A Journal of Comparative and International Education* 18, n.º 1 (1988). <https://doi.org/10.1080/0305792880180103>.
- Losada, Carlos, y Suzanne Dove. *Marketing para los servicios públicos*. En “¿De burócratas a gerentes? Washington, D.C.: Carlos Losada i Marrodán, 1999.
- Marienhoff, Miguel Santiago. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 1982).
- Massé, Pierre. “Le plan ou l'anti-hasard”, *Politique étrangère*, n.º 3, 56^e année (1991)
- Méndez Juez, Marta. *¿Gestión pública o privada de los servicios públicos? Cómo superar la técnica por la finalidad*, <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591406/gestion-publica-privada-servicios-publicos-como-superar-tecnica-finalidad>.
- Mendoza Hernández, José Francisco. *Gestión financiera pública: elementos para su estudio y aplicación. Funciones económicas del Estado, presupuesto, tributos, endeudamiento, gasto público*, 2011, <https://cutt.ly/NPzkec>.
- Merino, Mauricio. *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos* (Ciudad de México: CIDE, 2013) <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/politica-publica/>.
- Merriam-Webster editors, *Merriam-Webster Dictionary*, Merriam-Webster Inc. Webster's Third New International Dictionary of the English Language. Unabridged. Massachusetts.
- México, *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2000. <https://funcionpublica.gob.mx/uncp/doctos/adquisiciones/laassp2014-11-10.pdf>.

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, *Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado*, 2014.
https://administracion.gob.es/pag_Home/dam/jcr:a6574438-0dcb-479d-91f2-7bb502a1d722/Manual_Simplificacion_Cargas.pdf.
- Mokate, Karen “*Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*” (Washington D.C.: BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000),
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf.
- Moliner, María. *Diccionario de uso del español* (Madrid: Editorial Gredos S.A., 4.^a ed., 2018).
- Morey Juan, Andrés. *El principio de economía en las administraciones públicas*, 2008,
<https://morey-abogados.blogspot.com/2008/02/el-principio-de-economia-en-las.html>.
- Moyado Estrada, Francisco. *Gestión pública y calidad : hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Lisboa, 2002).
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043302.pdf>.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 1954).
- Olivares Hortal, Antonia. “Confidencialidad y transparencia en contratación pública”, *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º 7 (2016).
- Osborne, David y Geabler, Ted. *Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Ed. Gernika, 1994.
- Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales* (Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1992).
- Paraguay, Decreto N° 21909, *Reglamento de la Ley N° 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”*, 11 de agosto de 2003.
- Paraguay, *Ley N° 2.051/03 “De Contrataciones Públicas”*, promulgada el 21 de enero de 2003.
- Parrado, Salvador. *El análisis de la gestión pública* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015).

- Pérez Porto, Julián. “política pública”, *Definición.de*, 2019, <https://definicion.de/politica-publica/>.
- Perú, *Decreto Supremo N° 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado*, 12 de marzo de 2019. https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/TUO_ley-30225-DS-082-2019-EF.pdf.
- Puig, Toni y Serra, Albert. *El marketing, el marketing de servicios y la gestión pública*, en “¿De burócratas a gerentes?”, (Washington, D.C.: Carlos Losada i Marrodán, 1999).
- Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. accedido 10 de julio de 2018. <http://dle.rae.es/?id=PE9Ykgj>.
- Retortillo Baquer, Sebastián Martín. “De la simplificación de la administración pública”, *Revista de Administración Pública*, n.º 147 (1998).
- Rodríguez-Arana, Jaime. *El Proceso de Modernización Administrativa en las Comunidades Autónomas*, http://www.rodriquezarana.com/pdf/4_5.pdf.
- Rubio, Ernesto Enrique. *Administración de recursos materiales en el sector público* (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002).
- Rueda, Nuria. “La eficiencia y su importancia en el sector público”, *Revista EXtoikos*, n.º 1, 2011, 42, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4017945.pdf>.
- Safar Díaz, Mónica Sofía. *Análisis económico de los procedimientos de selección de contratistas del Estado en el Derecho colombiano: Hacia un mecanismo eficiente y transparente* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009).
- Secaira Durango, Patricio. *Derecho administrativo* (Loja: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja, 2008).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Ecuador es referente mundial en la construcción de políticas públicas* (Quito: Senplades, 2019), <http://www.planificacion.gob.ec/ecuador-es-referente-mundial-en-la-construccion-de-politicas-publicas/>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Instrucciones para Generación de Planes GpR 2018* (Quito: Senplades, 2018), <https://bit.ly/2FQYBaK>.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.Toda una Vida”* (Quito: Senplades, 2017), https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.
- Sercop y Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el Desarrollo del Ecuador* (Quito: Sercop y Superintendencia de Control del Poder de Mercado, 2015), 39, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2015/08/Manual-de-Buenas-Prácticas-en-la-Contratación-Pública-versión-1.pdf>.
- Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador, *Informe de autoevaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador con la metodología Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*, 2018.
- Servicio Nacional de Contratación Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de la Contratación Pública 2018*, https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/03/Informe_Rendicion_Cuentas_2018_y_aportes-ciudadanos.pdf.
- Sharma, Vince y Armergo, Paul. “Australia: Value for money in Commonwealth Government procurement – What is it?”, *Mondaq*, 12 de diciembre de 2011. <http://www.mondaq.com/australia/x/157188/Government+Contracts+Procurement+PPP/Value+for+money+in+Commonwealth+Government+procurement+What+is+it>.
- Sigma A joint initiative of the OECD and the UE, “Module A1 Legislative Framework and Basic Principles” en *Sigma Public Procurement Training Manual* (París: Sigma, 2015).
- The World Bank, *Procurement Guidance, “Value for Money, Achieving VfM in Investment Projects Financed by the World Bank”*, Washington DC, July 2016.
- Troya Jaramillo, José Vicente. *La actividad financiera del Estado y las ciencias que tratan de ella* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014).
- Villoria Mendieta, Manuel. *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. MAP, España, 1996. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043302.pdf>.

Anexos

Anexo 1: Formulario de encuesta a directores de contratación pública

1: Por favor marque con una X el nivel de presencia de los siguientes **principios en el Sistema Nacional de Contratación Pública** de su país

| PRINCIPIO | Consta en la Ley de adquisiciones | Resoluciones, circulares o directivas del ente rector de adquisiciones | Metodologías - manuales - instructivos de implementación | Existen controles para verificar o evaluar cumplimiento |
|--|-----------------------------------|--|--|---|
| Eficiencia de las adquisiciones | | | | |
| Evaluación de las adquisiciones y/o proveedores | | | | |
| Gestión de riesgos del sistema de adquisiciones | | | | |
| Integración del sistema de adquisiciones con el sistema de finanzas públicas | | | | |
| Planificación de las adquisiciones | | | | |
| Transparencia de las adquisiciones | | | | |
| Valor por dinero en las adquisiciones | | | | |

2: Califique el **nivel de desarrollo** que tienen los siguientes principios en el Sistema Nacional de Contratación Pública de su país. Marque con una X la casilla correspondiente

| PRINCIPIO | muy desarrollado | moderadamente desarrollado | poco desarrollado | No desarrollado |
|--|------------------|----------------------------|-------------------|-----------------|
| Eficiencia de las adquisiciones | | | | |
| Evaluación de las adquisiciones y/o proveedores | | | | |
| Gestión de riesgos del sistema de adquisiciones | | | | |
| Integración del sistema de adquisiciones con el sistema de finanzas públicas | | | | |
| Planificación de las adquisiciones | | | | |
| Transparencia de las adquisiciones | | | | |
| Valor por dinero en las adquisiciones | | | | |

3: ¿Existen en su país **proyectos en marcha o proyectos futuros** para desarrollar Valor por dinero en adquisiciones? ¿Cuáles son?

| |
|-----------------------------|
| Proyectos en marcha: |
| |
| |
| Proyectos futuros: |
| |
| |

4: ¿Cuáles son las **dificultades más importantes para implementar políticas y criterios de eficiencia y valor por dinero** en los países de América Latina? Marque con una X. Escoja máximo 3.

| | |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Factores normativos (la ley no lo contempla, dificultad para promover una reforma legal) |
| <input type="checkbox"/> | Hábitos y costumbres de los compradores |
| <input type="checkbox"/> | Hábitos y costumbres de los vendedores |
| <input type="checkbox"/> | Falta de instrumentos técnicos de aplicación, como metodologías o instructivos |
| <input type="checkbox"/> | Rol de los organismos de control administrativo y financiero (contraloría, tribunal de cuentas) |
| <input type="checkbox"/> | Falta de capacidad técnica de los compradores |
| <input type="checkbox"/> | En general no se consideran relevantes en el ámbito de la contratación pública |

Anexo 2: Entrevista a la Directora General del Sercop

El 29 de noviembre de 2019 la economista Silvana Vallejo Páez, Directora General del Sercop, concedió una entrevista telefónica a la autora de este trabajo de investigación, para discutir aspectos referentes a la aplicación del principio de Valor por Dinero en la contratación pública ecuatoriana.

Pregunta: ¿Cuál es la aplicación del principio valor por dinero en nuestro país?

Respuesta: VPD es un principio fundamental de la contratación pública para poder hacer las mejores adquisiciones que favorezcan al interés público para poder obtener: bienes de mejor calidad, más y mejores cosas con el mismo monto del dinero.

Si bien en nuestra legislación actual tenemos normado el Valor por dinero en la Ley, en las Resoluciones que hacen referencia al tema de vigencia tecnológica, precautelamos que la adquisición de bienes y servicios en donde principalmente se necesite tener, y pase por un proceso de negociación, y se pueda obtener garantías, soportes, asistencias, es decir otros elementos que favorezcan la calidad del bien o servicio puesto que para la compra pública la calidad debe ser un bien no negociable.

Por ello lo hemos incluido, sin embargo, la política no siempre se regula o se ejecuta a través simplemente de una ley o una normativa.

Yo creo que existe una inercia en los actores públicos y equipos de quienes están a cargo del manejo de los recursos públicos sobretodo en adquisiciones públicas, prefieren comprar lo más barato.

Esto obedece a un tema de miedo a la entidad de control que es la Contraloría General del Estado en donde han existido observaciones de por qué no se ha escogido un bien de menor precio.

Cabe hacer una precisión: cuando los bienes que se ofertan son idénticos pues obviamente le conviene elegir el menor precio, pero si los bienes son diferentes en cuanto a la calidad, el precio no es el determinante, es decir no siempre se debe elegir el menor precio.

Esto también es una mala interpretación que se hace de la Contraloría y por miedo a la Contraloría los funcionarios públicos adoptan cierto comportamiento y que en compra pública viene a ser una mala práctica de adquisición.

Nosotros hemos indicado, capacitado y tratamos de suplir este vacío con capacitación y también a través de un convenio con la Contraloría General del Estado, en

donde uno de los elementos, a más de cooperación interinstitucional, es homologación de criterios. La Contraloría está consciente, pero a veces son las interpretaciones adentro de las entidades contratantes.

P: ¿Respecto de este mismo principio hay alguna proyección para su fortalecimiento medio inmediato o a futuro?

R: Sí, lo que estamos haciendo básicamente es trabajar primero con la Asamblea Nacional, estamos listos para el debate del segundo informe en el cual hemos trabajado y explicado el tema y fortalecer el tema a nivel reglamentario y normativo, por un lado; y, por otro lado, existe la capacitación que estamos dando constantemente y además evaluando a los funcionarios públicos, se presentan a finales del año lo que denominamos la certificación donde ellos se someten a un examen donde se valora el conocimiento práctico y teórico y donde nosotros colocamos especificaciones respecto del valor por dinero en la compra pública.

P: ¿Podría especificarme más en qué consisten las propuestas que se están presentando ante la Asamblea Nacional a nivel legal y reglamentario?

R: Estamos dando la asesoría puesto que es una iniciativa legislativa, lo principal es en la restricción del régimen especial, por un lado; lo otro es aumentar capacidad sancionatoria al Sercop como ente rector de la compra pública, y también un fortalecimiento institucional y mayores controles al sistema nacional de contratación pública.

Varios asambleístas han presentado algunas propuestas, sin embargo, son propuestas específicas que no resuelven la integralidad, pues se debe realizar una reforma integral de la compra pública.